



Relatório de monitorização da implementação do Regulamento de Tarifas da Via Navegável do Douro

Exercícios de 2018 e 2019



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Conteúdo

I – ENQUADRAMENTO	3
II - ANTECEDENTES	5
III - ANÁLISE	10
III.I - Separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias	10
III.II - Análise das contas de exploração reais global e por tarifa da unidade de negócio da VND, apuradas pela APDL, nos exercícios de 2018 e 2019, em resultado da aplicação da política tarifária da VND, bem como dos regulamentos tarifários subjacentes	13
III.II.I - Conta de exploração real global unidade negócio de VND, exercícios de 2018 e 2019	13
III.II.II - Conta de exploração real da unidade de negócio VND, por tarifa, exercícios de 2018 e 2019	19
III.II.II.I - Conta de exploração real da tarifa de eclusagem, exercícios de 2018 e 2019	21
III.II.II.II - Conta de exploração real da tarifa de utilização da via, exercícios de 2018 e 2019	23
III.II.II.III - Conta de exploração real da tarifa de acostagem, exercícios de 2018 e 2019	25
III.II.II.IV - Conta de exploração real outras tarifas, exercícios de 2018 e 2019	26
IV - PERSPETIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DA VND PARA OS EXERCÍCIOS DE 2020 E 2021	28
V – RECOMENDAÇÕES	32
VI - CONCLUSÕES	35

I – ENQUADRAMENTO

1. A presente avaliação inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e tem como base as atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos referidos Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e a monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais.
2. É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável, eficiente e facilitador do desenvolvimento integrado do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e do emprego, bem como o desenvolvimento de uma mobilidade sustentável como expressão de cidadania.
3. Nesse sentido, a promoção da competitividade do setor portuário é uma das linhas mestras da atuação da AMT desde logo, porque o Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, ainda que emitido noutro contexto, estabelece que o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária e melhorar a sua produtividade.
4. Por outro lado, existe a necessidade de "*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados*" e "*a concorrência (...) entre os agentes mercantis*", em linha com o previsto nas alíneas f) do artigo 81.º e a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como a defesa pela aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo-benefício entre a taxa e a prestação administrativa que esta visa compensar, constituem, igualmente, vetores que norteiam a atuação da AMT.

5. A AMT tem defendido que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de envio de informação das entidades reguladas é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, tendo sempre presente o objetivo de melhor servir o interesse público sem descorar os interesses de todos os intervenientes.
6. Nesse sentido, o Conselho de Administração da AMT decidiu, nos termos da Deliberação n.º AMT-D022/2018, de 12 de abril de 2018, aprovar a proposta de regulamento de tarifas da Via Navegável do Douro (VND)¹, apresentada pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), considerando que a mesma se enquadrava e estava em “*compliance*” com a legislação aplicável e que promove o equilíbrio entre as diferentes racionalidades e interesses: investidores, profissionais/ utilizadores, consumidores e/ou cidadãos e contribuintes.
7. Deliberou ainda aprovar um conjunto de recomendações, a implementar pela APDL ao longo do período de referência (2018-2021), que visavam a promoção de uma cultura de transparência e objetividade bem como o reforço da garantia da “*compliance*” do regulamento durante a sua vigência, promovendo a transparência dos processos administrativos e viabilizando a recolha e tratamento da informação relevante necessária à execução e fiscalização daquele regulamento, como sejam implementar procedimentos de consultas regulares aos utilizadores, recolher informação relevante para o cálculo das taxas, ter uma adequada separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão de outras infraestruturas portuárias, reavaliar periodicamente os termos do regulamento, avaliar os impactos do mesmo, promover a competitividade da atividade e da sua eficácia e eficiência na exploração da VND, entre outros.
8. A AMT também considerou que o Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho (Regulamento de Tarifas 2018 da VND) deveria ser objeto de avaliação anual durante o período de referência estabelecido (2018-2021), no sentido de poderem ser introduzidos os ajustes que se verificassem necessários face à realidade da atividade, com base nos dados anuais reais apurados - relativos à APDL e aos operadores – permitindo assim obter dados auditáveis e garantindo a

¹ De referi que, através da Deliberação n.º AMT-D003/2021, de 14 de janeiro de 2021, o Conselho de Administração aprovou a proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2021 da Via Navegável do Douro, a qual preconiza a manutenção dos valores das tarifas do Regulamento de tarifas da Via Navegável do Douro, em vigor, em 2021.

transparência e objetividade na relação entre a APDL e os agentes económicos e na relação destes entre si.

9. Anualmente, e no âmbito do processo de atualização do regulamento de tarifas da VND, a AMT monitoriza a implementação das recomendações efetuadas, no sentido de permitir uma correta avaliação e aferição da eventual necessidade de alteração dos termos estruturais do regulamento ou de modelação/calibração dos valores das tarifas para os exercícios seguintes.
10. De referir que, sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar aplicável ao setor marítimo-portuário, incluindo as ,matérias atinentes às vias navegáveis interiores², reforçada pelo Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, a AMT tem defendido, como atrás referido, que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de remessa de informação de entidades reguladas relevante é essencial para o exercício das suas obrigações legais e estatutárias, com o objetivo de melhor servir o interesse público e de ter em devida conta os interesses de todos os *stakeholders*.

II - ANTECEDENTES

11. A APDL apresentou a sua proposta de política tarifária para a VND à AMT no dia 28 de novembro de 2016³, tendo prestado esclarecimentos a 30 de maio de 2017⁴ e a 23 de junho de 2017⁵.
12. A 18 de janeiro de 2018, a APDL remeteu novamente o processo completo⁶ constando da documentação os seguintes elementos:

² Através do ofício 3646-CA/2020, de 13 de agosto, a AMT recomendou ao Governo que “*que sejam desenvolvidas diligências no sentido de o enquadramento legal europeu relativo a vias navegáveis interiores ser aplicável a Portugal, designadamente promovendo a eliminação das exceções previstas nas diretivas, anteriormente não obstadas pelo país, bem como se iniciem os procedimentos para a elaboração da legislação nacional de transposição das mesmas para o ordenamento jurídico nacional*”, recomendação baseada, também, nas considerações transmitidas pela APDL pelo ofício 675/2020, de 31 de julho.

³ Cfr. ofício n.º 3691/2016.

⁴ Cfr. ofício n.º 908/2017.

⁵ Cfr. ofício n.º 1067/2017.

⁶ Cfr. ofício n.º 109/2018.

- Proposta de regulamento de tarifas da VND, na versão revista e aditada em 2017 e 2018;
 - Memória justificativa da política tarifária da VND 2018-2021 (“Memória Justificativa”) e respetivos anexos (demonstração de resultados previsional 2016 e 2017 da VND, dados estatísticos usados na determinação de tarifas na VND, análise dos rendimentos e gastos por taxa da VND, impactos da nova política tarifária no volume de negócios dos operadores), na versão revista e aditada em 2017 e 2018;
 - Ofícios de consulta aos operadores, documentação enviada e respetivas pronúncias, em 2016 e 2017, incluindo consultas através de publicação no sítio da internet e em Diário da República, ao abrigo do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo.
13. Em 12 de abril de 2018, o Conselho de Administração da AMT aprovou, nos termos da Deliberação n.º AMT-D022/2018, a proposta de regulamento de tarifas da VND, apresentada pela APDL, que prevê que, anualmente, se proceda à monitorização da implementação das recomendações então efetuadas, com o objetivo de permitir uma correta avaliação e aferição da eventual necessidade de alteração dos termos estruturais do regulamento ou de modelação/calibração dos valores das tarifas para os anos seguintes.
14. Em 29 outubro de 2018, através do ofício n.º 2517/2018, a APDL apresentou à AMT um pedido de parecer a uma proposta de atualização da tarifa de acostagem constante do Regulamento de Tarifas da VND.
15. Referiu a APDL, em suma, que *“este tarifário foi publicado no Diário da República n.º 139, 2.ª série, de 20 de julho de 2018, (...) tendo entrado em vigor a 1 de agosto de 2018, tendo-se determinado que o mesmo se mantinha durante o ano de 2019, de modo a viabilizar todo o processo de acompanhamento e de atualização previstos pelas recomendações da AMT, e que a Tarifa de Utilização da Via só se aplicava a partir de 2019.”*
16. Posteriormente, a APDL recebeu *“um conjunto de reclamações das faturas emitidas, uma impugnação administrativa, para além das exposições subscritas pela Douro Azul — Sociedade Marítimo Turística, S.A. e pela AAMTD —*

Associação das Atividades marítimo Turísticas, tendo sido remetidas à AMT em 29 de junho de 2018 e 3 de julho de 2018, respetivamente”.

17. Nesta sequência, *"no dia 30 de agosto de 2018, ocorreu uma reunião da APDL com a AAMTD, a pedido desta, em que foram apresentadas as dificuldades dos operadores em comportar as tarifas de acostagem que estão a ser praticadas e a necessidade de intensificar ainda mais a progressividade da respetiva aplicação, tendo-se admitido proceder, desde já, a uma atualização da tarifa de acostagem, bem como identificada a necessidade de ativar o exercício proposto nas Recomendações da AMT com base no orçamento e na atividade prevista para 2019”.*
18. Segundo a APDL, esta atualização permitiria *"uma redução da tarifa de acostagem em cerca de 60%, [e] justifica-se na circunstância de, com base na atividade verificada em 2017, chegarmos a uma receita associada ao primeiro ano de aplicação da política tarifária superior à receita inicialmente estimada (que teve por base as acostagens registadas no ano [de] 2015)”.*
19. Nesse sentido, a APDL solicitou à AMT o seguinte, *"sensíveis às preocupações e dificuldades invocadas pelos operadores e a favor do desenvolvimento de um clima de confiança entre a APDL e os operadores da Via Navegável do Douro, vimos solicitar o Parecer de V. Exas relativamente à atualização da tarifa de acostagem, conforme tabela anexa.”*
20. A 30 de outubro de 2018, a AMT solicitou à APDL, um conjunto de informação, que esta remeteu através do ofício n.º 47/2019, de 11 de janeiro, requerendo, adicionalmente, uma redução de 25% na Tarifa de Utilização de Via (TUV), e esclarecendo que a informação adicional já acomoda uma nova proposta, em que:
 - Pretende que a redução tarifária vigore durante o ano de 2019, ponderando-se posteriormente o procedimento a adotar para 2020; e
 - Tendo em conta o acréscimo de passageiros e de navios, a redução proposta não impedirá um ligeiro acréscimo da receita.
21. Posteriormente, tendo-se considerado ser necessário solicitar a remessa dos comentários, sugestões e propostas dos operadores/utilizadores e dos representantes ou associações de utilizadores em relação ao memorando de

fundamentação da referida atualização (tal como constava de anteriores recomendações).

22. Em 2 de abril de 2019, pelo ofício n.º 449/2019, a APDL remeteu as pronúncias dos operadores/utilizadores e dos representantes ou associações de utilizadores e as estimativas de escalas, passageiros, eclusagens, embarcações, acostagens e receitas da atividade da VND. Quanto a este último aspeto, a APDL ressaltou que, não obstante ter solicitado informação a 60 operadores, apenas obteve três respostas, pelo que as estimativas mencionadas se baseiam na atividade da VND em 2017.
23. Em 10 de maio de 2019, o Conselho de Administração da AMT, nos termos da Deliberação n.º AMT-D042/2019, de 10 maio, aprovou a proposta de atualização do regulamento de tarifas da VND, que alterou o Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho (Regulamento de Tarifas 2018 da VND) apresentado pela APDL.
24. Em 29 maio de 2020, a AMT, através do ofício 2015-CA/2020, de 29 de maio de 2020, solicitou à APDL, no âmbito das recomendações então efetuadas na Deliberação n.º AMT-D022/2018, o envio das evidências que demonstrassem cabalmente a implementação daquelas recomendações, no sentido de permitir uma correta avaliação e aferição da eventual necessidade de alteração dos termos estruturais do regulamento ou de modelação/calibração dos valores das tarifas para os anos seguintes, dando maior ênfase:
 - À apresentação de evidências de que a APDL mantém a atividade da VND independente, através de uma adequada separação contabilística daquela atividade relativa à gestão de outras infraestruturas portuárias, preferencialmente através da apresentação individual das contas da VND auditadas, em conformidade com os procedimentos de prestação de contas aplicáveis à APDL;
 - Ao processo de consulta anual aos utilizadores e aos representantes ou associações de utilizadores em relação ao regulamento de tarifas da VND, designadamente o procedimento efetuado e o conteúdo do dossier de consulta no que se refere a pressupostos, informação operacional e financeira relativa à exploração dos exercícios de 2018 e 2019, estimativas para o exercício de 2020 e previsão para o exercício de 2021, assim como os dados resultantes da aplicação do sistema de

contabilidade analítica, designadamente a demonstração de resultados apurados para cada uma das tarifas.

25. A informação solicitada à APDL seria analisada no âmbito de uma ação de auditoria à exploração da VND, respeitante aos exercícios de 2018 e 2019.
26. Contudo, a informação enviada pela APDL, através do ofício 531/2020, 23 de junho de 2020, em resposta ao ofício da AMT revelou-se diminuta para a concretização do objetivo estabelecido para a ação de auditoria referida no ponto anterior.
27. Assim, em 23 de julho de 2020, foi comunicado via e-mail à APDL que a informação enviada não dava resposta ao solicitado, tendo sido solicitada informação adicional, designadamente:
 - *“Relatório e Contas da APDL, exercício de 2019;*
 - *Conta de exploração Real da VND, exercício de 2019;*
 - *Contas de exploração real por tarifa da VND, exercício de 2019;*
 - *Balancete analítico da unidade de negócio VND, exercícios de 2018 e 2019;*
 - *Balancete analítico por tarifa da VND, exercícios de 2018 e 2019;*
 - *Desagregação dos proveitos em quantidades por tarifa exercícios de 2018 e 2019;*
 - *Identificação dos cinco maiores utilizadores/clientes da VND, em valor pago por tarifas na VND, exercícios de 2018 e 2019;*
 - *Estatísticas operacionais da VND, exercícios de 2018 e 2019 (Exemplo: n.º passageiros; Tipo de embarcação; n.º acostagens; n.º de esclusagens; etc.)*
 - *uma descrição e análise detalhada de toda a informação sobre recursos, metodologias, abordagens e critérios de atribuição de gastos e proveitos usados no apuramento dos valores constantes das demonstrações de resultados das tarifas, que resultam da aplicação do modelo custeio; e*
 - *conciliação com as estimativas de resultados enviados à AMT: pretende-se a comparação e a conciliação, fundamentada e factual, de eventuais*

diferenças entre os resultados obtidos pelo sistema contabilidade analítica da APDL e os resultados estimados reportados à AMT em sede de parecer prévio.”

28. Em 15 de setembro de 2020, e face à ausência de resposta da APDL, a AMT reiterou, via e-mail, o pedido de envio da informação em falta, estabelecendo o prazo máximo de 10 dias úteis para o efeito.
29. Por e-mail, datado de 16 de setembro de 2020, a APDL remeteu a informação em falta, tendo-se considerado que a informação remetida permitiria a concretização do objetivo da referida ação.

III - ANÁLISE

30. O período de análise temporal desta ação de auditoria à implementação do regulamento tarifário da VND foi limitado aos procedimentos efetuados pela APDL nos exercícios de 2018 e 2019.

III.I - Separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias

31. O sistema contabilístico da APDL encontra-se estruturado em centros de lucro e centros de custo, integrados nas três unidades de negócio da empresa: Porto de Leixões, Porto de Viana do Castelo e VND.
32. Da informação remetida, designadamente dos Relatórios e Contas dos exercícios de 2018 e 2019 e dos balancetes analíticos respetivos, verifica-se que a estrutura adotada pela APDL procura refletir as unidades orgânicas, infraestruturas e segmentos de mercado existentes na empresa.
33. Desta forma, foi possível à APDL apresentar contas de exploração individuais para cada uma das unidades de negócio.
34. Contudo, constatou-se que não foi possível disponibilizar um balancete analítico por tarifa, pelo facto de a APDL ainda não ter implementado um sistema de apuramento dos gastos e rendimentos por tarifa em cada uma das unidades de negócio.
35. Por conseguinte, verifica-se que as contas de exploração por tarifa que a APDL tem vindo a apresentar são construídas tendo por base os balancetes analíticos

por centros de custos das unidades de negócio, a partir dos quais os gastos, em função da sua natureza, são alocados às diferentes tarifas, seja de forma direta, seja através de critérios de repartição, que se baseiam numa avaliação dos tempos e gastos atribuíveis a cada uma das tarifas tendo em conta o histórico e a experiência dos serviços.

36. De acordo com a informação remetida, a APDL elabora as contas de exploração por tarifa a partir da informação contabilística da unidade de negócio da VND, adotando, para o efeito, critérios de repartição analítica dos gastos, os quais assentam nos seguintes princípios:

- Os consumos são repartidos pelas diferentes tarifas de acordo com o histórico de gastos das atividades inerentes a cada serviço;
- Os gastos que decorrem exclusivamente da disponibilização de um determinado serviço são imputados na sua totalidade à tarifa correspondente;
- Os gastos comuns são repartidos pelas diferentes tarifas tendo em conta a análise do histórico de gastos de operação e manutenção imputável a cada um dos serviços prestados;
- Os gastos com pessoal da APDL diretamente afetos à gestão da VND são imputados às diferentes tarifas, atendendo ao histórico de tempos despendidos pelas unidades orgânicas com as tarefas inerentes à disponibilização de cada um dos serviços prestados;
- Os gastos gerais de gestão correspondem a um conjunto de serviços partilhados que são prestados pelos serviços centrais da APDL às diferentes unidades de negócio. No caso da VND, a sua imputação às diferentes tarifas obedece igualmente a uma análise do histórico de tempos despendidos pelos serviços centrais com atividades relacionadas com cada um dos serviços prestados;
- Os gastos de apoio correspondem a serviços comuns (comunicações, redes, licenças de software, TIC, etc.) que são assegurados centralmente e cujos gastos são imputados às diferentes unidades de negócio de acordo com a sua utilização efetiva.

37. Referir ainda que as contas da APDL são auditadas e certificadas, como um todo, por um Revisor Oficial de Contas e assim, por inerência, as contas das unidades de negócio são, desse modo, alvo de verificação pelos auditores.
38. Ainda a este propósito, importa salientar que, após a criação da AMT, sob a forma de entidade administrativa independente, nos termos da lei-quadro das entidades reguladoras, as unidades de negócios sob a gestão da APDL, tratando-se de atividades económicas no âmbito da mobilidade e dos transportes marítimos e fluviais e respetivas infraestruturas, estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos dos seus estatutos e demais legislação aplicável.
39. Resulta assim que a unidade de negócio da VND está sujeita aos poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios da AMT.
40. Neste sentido, e tal como recomendado em todos os pareceres emitidos pela AMT sobre a aprovação do regulamento de tarifas da VND para os exercícios de 2018 e 2019, a APDL deverá manter aquela atividade independente, através de uma separação contabilística adequada da sua atividade relativa à gestão de outras infraestruturas portuárias, preferencialmente através da apresentação das contas da VND auditadas, em conformidade com os procedimentos de prestação de contas aplicáveis à APDL, i.e., as contas da gestão da VND devem ser consideradas como contas reguladas, nos termos dos pareceres de aprovação, dos regulamentos tarifários daquela atividade emitidos pela AMT, e sujeitas à emissão de um relatório com garantia razoável de fiabilidade.
41. Neste contexto, considera-se recomendável:
 - Nas certificações legais de contas, anexas aos relatórios e contas dos exercícios de 2018 e 2019, de futuro, seja efetuada referência ao enquadramento regulatório da APDL e da unidade de negócio da VND.
 - No âmbito da verificação da separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias, proceder à implementação de um sistema de apuramento dos gastos e proveitos por tarifa em cada uma das unidades de negócio, e que, por outro lado, sejam incluídas no processo de certificação legal de contas as normas e recomendações relativas à prestação de informação anual

de natureza financeira das atividades reguladas, as chamadas “contas reguladas”, as quais devem ser preparadas com base nas demonstrações financeiras anuais estatutárias ajustadas nos termos dos regulamentos tarifários e respetivos pareceres de aprovação da AMT.

42. Para os suprarreferidos efeitos, são relevantes os regulamentos tarifários e respetivos pareceres da AMT, aplicáveis a cada período económico, e as normas legais e metodologias complementares em vigor e emitidas, sejam elas de âmbito nacional, europeu ou emitidas pela AMT.
43. Quanto ao requisito técnico a aplicar pela entidade certificadora (ROC/SROC), é recomendável que a norma relevante aplicável a este tipo de trabalhos seja a norma internacional de trabalhos de garantia de fiabilidade (ISAE 3000 vs. revista) com vista à emissão de um relatório com garantia de fiabilidade.

III.II - Análise das contas de exploração reais global e por tarifa da unidade de negócio da VND, apuradas pela APDL, nos exercícios de 2018 e 2019, em resultado da aplicação da política tarifária da VND, bem como dos regulamentos tarifários subjacentes

III.II.I - Conta de exploração real global unidade negócio de VND, exercícios de 2018 e 2019

44. A política tarifária da VND, bem como o regulamento de tarifas que lhe está subjacente, foram aprovados pela AMT em 4 de maio de 2018, tendo entrado em vigor a 1 de agosto de 2018, com exceção da TUV que apenas começou a ser aplicada a partir de 1 de janeiro de 2019.
45. Esta política tarifária prevê a implementação gradual das medidas nela inscritas ao longo de quatro anos, no final dos quais se pretende que a VND apresente um resultado operacional (EBITDA) pelo menos igual a zero, garantindo assim o equilíbrio da exploração da VND, através da recuperação dos custos incorridos com as infraestruturas disponibilizadas e serviços prestados aos utilizadores, assegurando a sustentabilidade da atividade no tempo e em patamares de qualidade e segurança de acordo com os *standards* exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores.

46. A implementação gradual obriga a uma avaliação anual dos impactos da implementação da política tarifária, de modo a garantir que a mesma se mantém ajustada aos objetivos pretendidos.
47. Deste modo, e tendo a APDL constatado que, no decurso do exercício de 2019, houve uma evolução mais favorável da atividade do que o inicialmente previsto para o primeiro ano completo de aplicação da política tarifária, e procurando ir ao encontro das preocupações dos operadores da VND, foi promovida pela APDL, no mês de julho de 2019, uma primeira revisão tarifária que permitiu:
- Atualização em baixa da tarifa de acostagem, com a redução de 60% do valor em vigor; e
 - Atualização, em baixa, da TUV, com a redução de 25% do valor em vigor.
48. Em face do anteriormente descrito, apresentam-se no quadro 1, infra, as contas de exploração global da unidade de negócio da VND (inclui as rubricas “outros ganhos” não diretamente relacionados com as tarifas cobradas e “outros gastos” de suporte da unidade de negócio do Porto de Leixões, local de sede da APDL, imputados à unidade de gestão da VND), apuradas pela APDL segundo a metodologia adotada à data, referente aos exercícios de 2018 e 2019.

Quadro 1 – Conta de exploração VND - 2018 / 2019 (euros)

	2018	2019
	Real	Real
Vendas e serviços prestados	1 583 738	2 334 103
Tarifa de Eclusagem	704 268	827 009
Tarifa de Acostagem	302 707	523 193
Tarifa Utilização da Via	0	337 324
Tarifa Recolha Resíduos	0	99 270
Tarifas de Usos Dominiais	516 623	470 144
Outros	60 141	77 163
Subsídios à exploração	0	0
Outros ganhos	1 527	5 030
RENDIMENTOS EXPLORAÇÃO	1 585 265	2 339 133
CMVMC	-4 862	-13 942
FSE	-1 530 639	-1 633 012
Gastos com pessoal	-561 287	-542 032
Outros gastos	-764 883	-626 012
GASTOS EXPLORAÇÃO	-2 861 671	-2 814 998
EBITDA	-1 276 406	-475 865
Gastos de depreciação e amortização	-2 044 819	-2 528 995
EBIT	-3 321 225	-3 004 860
Resultados Financeiros	0	0
RESULTADOS ANTES IMPOSTOS	-3 321 225	-3 004 860

Fonte: APDL

49. Tal como se constata do Quadro 1, a exploração da unidade de negócio da VND, nos exercícios de 2018 e 2019, foi deficitária, tendo apresentado, no exercício de 2019, uma significativa melhoria do resultado ao nível do EBITDA.
50. **Em relação ao exercício financeiro de 2018, destacamos os seguintes factos:**
- **As vendas e prestações de serviços da VND subiram 39% em relação a 2017.** Consideramos que esta subida poderá estar relacionada com a entrada em vigor, em agosto de 2018, do novo regulamento de tarifas da VND que estabeleceu a aplicação de duas novas tarifas: (i) tarifa de acostagem e (ii) TUV, pese embora apenas tenha sido efetivamente aplicada a tarifa de acostagem, a qual gerou uma receita de cerca de 303 mil euros;
 - A tarifa de circulação, que era a única tarifa aplicada pela VND até à introdução do novo regulamento de tarifas, foi atualizada, tendo gerado um aumento nas vendas de cerca de 21 mil euros;
 - Aumento de 133 mil euros da receita relativa à utilização dominial de 2018, face à registada no ano anterior, justificada pela atribuição de novas licenças de utilização, em regime de exclusividade para efeitos de acostagem, a quatro operadores marítimo-turísticos;
 - **Os gastos operacionais relativos à VND diminuíram 3% face a 2017,** com o contributo das rubricas de fornecimentos e serviços externos que registou um decréscimo de cerca 72 mil euros (-4,5%) e custo das mercadorias vendidas, com um decréscimo de 82 mil euros face a 2017;
 - Nos gastos com o pessoal, registou-se um acréscimo de cerca de 89 mil euros (+18,9%), que teve origem na progressão nas carreiras e aplicação do Acordo Coletivo de Trabalho.
51. **No que se refere ao exercício financeiro de 2019, destacam-se os seguintes factos:**
- **As vendas e prestações de serviços da VND aumentaram cerca de 47%.** A TUV, que apenas foi efetivamente aplicada em 2019, gerou um acréscimo na receita de 337 mil euros;

- A tarifa de circulação e a tarifa de acostagem, que eram as únicas tarifas aplicadas pela VND no âmbito do novo regulamento de tarifas em 2018, geraram em 2019, no seu conjunto um acréscimo nas receitas de cerca de 343 mil euros;
 - Ao nível do uso dominial, o decréscimo da receita de cerca 47 mil euros, face a 2018, foi justificado pela atribuição de menos licenças de utilização em regime de exclusividade para efeitos de acostagem;
 - **Quanto aos gastos operacionais relativos à VND, estes registaram uma diminuição de 2% face a 2018;**
 - Em sentido contrário, a rubrica de fornecimentos e serviços externos registou um aumento de 102 mil euros face a 2018 (+6,7%), que foi significativamente influenciado pelo aumento dos gastos em subcontratos com a recolha de resíduos, serviços especializados de limpeza do cais e custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas, relacionado com a reposição da sinalização na via navegável;
 - Contribuíram ainda para o decréscimo dos gastos operacionais, a diminuição de 19 mil euros nos gastos como pessoal face a 2018 (-3,4%), que foi justificada pela redução do quadro do pessoal pela reforma de 1 colaborador afeto à VND; e
 - Os outros gastos que dizem respeito ao conjunto de atividades de suporte, gestão e administração da empresa que são transversais a todas as áreas e unidades de negócio e que, no âmbito da contabilidade analítica, são posteriormente imputados às unidades de negócio através de critérios definidos, registaram uma diminuição de -18% face a 2018.
52. Ao nível do investimento no período em análise, a APDL investiu cerca de 10,7 milhões de euros na VND. Deste 4,4 milhões de euros correspondem ao investimento realizado em 2018 e 6,3 milhões de euros em 2019, o que corresponde a um acréscimo de +43% face a 2018.
53. Salientar que estes investimentos foram financiados por comparticipação de fundos comunitários no âmbito do projeto “*Douro’s Inland Waterway 2020*”, no valor de cerca de 3,3 e 4 milhões de euros em 2018 e 2019, respetivamente.

54. No quadro 2 infra, apresentam-se os investimentos realizados que, no essencial, dizem respeito à segurança, reabilitação e beneficiação das infraestruturas fluviais da VND.

Quadro 2 – Investimentos VND 2018 / 2019 (euros)

Investimento Via Navegável do Douro	2018	2019
Operacionalidade e Segurança da VND	1 271 897	793 219
Infraestruturas Fluviais e Terrestres	1 246 937	1 036 429
Rebocador Multifunções	1 102 390	
Infraestruturas TIC	726 594	
Espaços e Edifícios	66 962	
Reorganização e Modernização dos Serviços	3 132	
Melhoria do Canal de Navegação		4 900
Douro's Inland Waterway 2020		4 466 883
Total	4 417 912	6 301 431

Fonte: APDL

55. Referir ainda que este incremento no investimento na VND se refletiu no aumento da rubrica gastos de depreciações e amortizações (+24%), gastos que, de acordo com a política tarifária aprovada, só serão recuperados através das tarifas e taxas quando as condições do mercado assim o permitirem.
56. Em relação à performance operacional em 2018 e 2019 e tal como se pode verificar das estatísticas operacionais da VND, apresentadas no quadro 3 infra, destacamos a seguinte constatação: o número de passageiros na VND registou um crescimento de 26,9% face ao ano de 2018.
57. O maior contributo para o crescimento do número de passageiros deveu-se em grande parte aos passageiros de cruzeiro em navio-hotel e passageiros de cruzeiro na mesma albufeira, indicadores que registaram um crescimento de 16,6%, e 34,4%, respetivamente. Assinalar o aumento do número de embarcações e o número de eclusagens, face a 2018.

Quadro 3 – Estatística operacional da VND

Estadística operacionais VND 2018-2019	2018	2019	Var.
Nº Passageiros	1 296 031	1 645 133	26,9%
- Passageiros em Navio Hotel	85 402	99 574	16,6%
- Passageiros MT - Cruzeiros 1 dia	206 019	198 651	-3,6%
- Passageiros MT - Mesma Albufeira	994 031	1 336 452	34,4%
- Passageiros Embarcações Recreio	10 579	10 456	-1,2%
Nº embarcações (BH+MT)	169	185	9,5%
- GT médio	231,24	232,66	0,6%
Nº Acostagens	7 697	7 683	-0,2%
- Tempo médio acostagem (horas)	11,40	11,63	2,0%
- Comprimento médio embarcações (metros)	58,44	62,01	6,1%
Nº Eclusagens	11 108	12 015	8,2%
- nº médio de passageiros	78,64	80,23	2,0%
- nº médio de tripulantes	20,20	22,20	9,9%

Fonte: APDL

58. Considerando os dados supramencionados para o biénio em análise, podemos concluir que **a implementação da política tarifária da VND, bem como do regulamento de tarifas que lhe está subjacente, tiveram um impacto positivo na exploração da unidade de negócio da VND**, com maior destaque para o ano de 2019.
59. **E, assegurou, ainda, uma maior eficácia e eficiência da exploração da VND**, em virtude de se ter verificado um aumento do número de embarcações e passageiros na VND, e conseqüentemente um incremento das receitas tarifárias associadas a uma ligeira diminuição dos gastos operacionais, excluindo os gastos com depreciações e amortizações, o que permitiu alcançar, no ano de 2019, um resultado de exploração (EBITDA) ainda deficitário, mas que, em relação ao ano de 2018 melhorou cerca de 63%.
60. Por outro lado, podemos concluir que, apesar da **introdução de novas tarifas de circulação na VND**, que implicaram um aumento nos encargos dos utilizadores/operadores com a atividade na VND, verificou-se um incremento do número de embarcações e passageiros, o que indica que a entrada em vigor do regulamento de tarifas **não teve um impacto negativo no desenvolvimento da atividade operacional dos utilizadores/operadores da VND**.
61. Em relação ao investimento realizado pela APDL na VND, contactou-se que, apesar da unidade negócio da VND apresentar resultados deficitários sucessivos, e assim não libertando meios financeiros para fazer face às necessidades de

investimento, a APDL realizou um esforço financeiro de investimento na VND, quer por via de fundos próprios, quer por recurso a candidatura a fundos comunitários. Estes investimentos pretenderam melhorar as infraestruturas e os serviços disponibilizados aos utilizadores, visando assegurar a sustentabilidade económico-financeira da atividade da VND no futuro, com níveis de qualidade e segurança, de acordo com os *standards* exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores.

62. Em suma, podemos concluir que, de uma forma global, a implementação da política tarifária da VND, bem como do regulamento de tarifas que lhe está subjacente, teve um impacto positivo no resultado da conta de exploração da unidade de negócios da VND, assim como no desenvolvimento da atividade de utilização da VND, traduzida no aumento dos números de embarcações e de passageiros transportados.

III.II.II - Conta de exploração real da unidade de negócio VND, por tarifa, exercícios de 2018 e 2019

63. Neste separador apresenta-se uma análise às contas de exploração reais por tarifa, elaboradas pelas APDL, para o biénio em análise (2018 e 2019).
64. Considerando os objetivos da implementação da nova política tarifária para a VND, designadamente:
- *“Garantir o equilíbrio da exploração da VND, através da recuperação dos custos incorridos com as infraestruturas disponibilizadas e serviços prestados aos utilizadores, assegurando a sustentabilidade da atividade no tempo em patamares de qualidade e segurança de acordo com os standards exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores;*
 - *Aplicar o princípio do utilizador-pagador, fazendo corresponder a cada tarifa fixada um benefício claramente percebido pelos utilizadores;*
 - *Garantir equidade na distribuição dos encargos da operação por todos os utilizadores da VND;*

- *Servir como instrumento de promoção ou inibição de determinados comportamentos por parte dos utilizadores, tendo em vista assegurar uma maior eficácia e eficiência da exploração da VND.”*

65. Atentos os objetivos definidos, a APDL elaborou os pressupostos de modelação do valor das tarifas correspondente a cada um dos serviços prestados, com base na metodologia seguinte:

- *“Atingir o equilíbrio económico e financeiro da exploração com a implementação da nova política tarifária ao final de quatro anos, o que significa que para o cálculo do valor da tarifa não concorreram os gastos de investimento e de financiamento, ou seja, ao nível dos resultados operacionais (EBITDA);*
- *Identificar para cada tarifa proposta as contrapartidas de serviços prestados nela incluídos e as bases de tarifação;*
- *Afetar a cada tarifa os encargos diretos a ela associados e definir critérios de repartição dos encargos indiretos, incluindo os encargos gerais de administração;*
- *Elaborar contas de exploração por cada tarifa proposta com objetivo de obter a identificação dos rendimentos e a discriminação dos respetivos gastos (diretos e indiretos);*
- *Admitir a não existência de subsídios à exploração na elaboração da conta de exploração por tarifa;*
- *Implementar a nova política tarifária de uma forma progressiva, num horizonte de quatro anos, até alcançar um resultado operacional positivo, por forma a termos um aumento progressivo das tarifas que terá mais racionalidade no processo de acomodação nas contas dos operadores turísticos e utilizadores da via navegável.”*

66. Tal como referido nos pontos 35 a 37, a APDL ainda não implementou um sistema de apuramento dos gastos e proveitos por tarifa em cada uma das unidades de negócio que explora, inviabilizando assim a apresentação de um balancete analítico por tarifa.

67. Assim, as contas de exploração por tarifa que a APDL apresentou são construídas tendo por base os balancetes analíticos por centros de custos das unidades de negócio, a partir dos quais os custos em função da sua natureza são alocados às diferentes tarifas, seja de forma direta ou através de critérios de repartição, que se baseiam na avaliação dos tempos e gastos atribuíveis a cada uma das tarifas, tendo em conta o histórico e a experiência dos serviços.
68. As contas de exploração analisadas referem-se às tarifas que fazem parte da nova política tarifária, e que são as seguintes:
- **Tarifa de eclusagem:** tarifa já praticada na VND desde 1999, e que pretende recuperar os gastos com a gestão, operação e manutenção corrente das eclusas de navegação;
 - **Tarifa de utilização da via:** nova tarifa que pretende recuperar os gastos com a manutenção do canal de navegação e a gestão do tráfego fluvial;
 - **Tarifa de acostagem:** nova tarifa que pretende recuperar os gastos com a manutenção e conservação das infraestruturas e equipamentos fluviais, bem como a gestão das acostagens e estacionamentos.
 - **Outras tarifas:** que dizem respeito às tarifas de exploração pelo fornecimento ou uso de bens e prestação de serviços aos utilizadores da VND (fornecimento de água e energia, gestão de resíduos, etc.) e taxas de utilização de domínio público hídrico (atribuir licenças e concessões para uso privativo para efeitos do domínio hídrico relacionadas com a navegação).

III.II.II.I - Conta de exploração real da tarifa de eclusagem, exercícios de 2018 e 2019

69. No quadro 4 infra, apresenta-se a conta de exploração da tarifa de eclusagem, exercícios de 2018 e 2019.

Quadro 4 – Conta de exploração tarifa de eclusagem

Tarifa	2018		2019	
	Tarifa de Eclusagem		Tarifa de Eclusagem	
Serviço Prestado:				
Gestão, operação e manutenção corrente das eclusas de navegação	Real	% Total	Real	% Total
Rendimentos de Exploração	704 268	44%	827 009	35%
Gastos de Exploração	-760 028	27%	-882 594	31%
CMVMC	0	0%	-3 486	25%
FSE	-507 328	33%	-663 290	41%
Gastos com o Pessoal	-108 453	19%	-98 614	18%
Outros Gastos de Exploração	-144 247	19%	-117 205	19%
EBITDA	-55 760		-55 585	
Gastos de depreciação e amortização	-87 657	4%	-112 902	4%
EBIT	-143 417		-168 487	

Fonte: APDL

70. A tarifa de eclusagem é a contrapartida do serviço prestado pela APDL aos utilizadores pelo sistema de eclusas de navegação ao longo da via navegável e corresponde às atividades de gestão, operações e manutenção corrente por forma a assegurar a sua disponibilidade, operacionalidade e qualidade.
71. Trata-se de uma tarifa aplicada na VND desde 1999, e que no período em análise representa a principal fonte de receita própria da unidade de negócio da VND (cerca de 44% e 35% do total da receita, respetivamente, em 2018 e 2019).
72. Do ponto de vista dos gastos de exploração, constatou-se que é a tarifa que mais gastos gerou na unidade de negócio da VND, no período em análise (cerca 27% e 31% do total dos gastos, respetivamente, em 2018 e 2019), os quais, em boa medida, se devem ao contrato com a EDP Produção, S.A., para manutenção e operação corrente das eclusas de navegação, incluídos na rubrica “Fornecimentos e Serviços Externos”, que registou montantes de cerca 374 mil euros em 2018 e de 561 mil euros em 2019.
73. Constatou-se ainda que, no período em análise, a implementação da nova política tarifária bem como a atualização da tarifa de eclusagem que lhe está subjacente, e que está em vigor desde 1 agosto de 2018, teve como maiores impactos, em 2019, o aumento das receitas em cerca de +17% e dos gastos em cerca de +16%, face a 2018, e que, ao nível do resultado de exploração, gerou um resultado negativo de 56 mil euros, - 0,3%, face a 2018.

74. Refere ainda, que os resultados operacionais reais da tarifa em análise, obtidos em 2018 e 2019, superaram as previsões incluídas na memória justificativa da política tarifária da VND do processo de aprovação do regulamento de tarifas e que serviram de base à modelação da referida tarifa. Esta melhoria resultou, essencialmente, do aumento dos rendimentos face ao previsto para o mesmo período.
75. Não obstante, e em face do antedito, conclui-se que a exploração da tarifa de eclusagem apresenta resultados deficitários em 2018 e 2019, em linha com as previsões efetuadas pela APDL e aprovadas pela AMT, os quais não permitiram a recuperação dos custos incorridos pela APDL na prestação deste serviço.
76. No entanto, estes resultados deficitários encontram-se em linha com o definido na política tarifária da VND, no que diz respeito ao alcance do equilíbrio económico da exploração da VND, a qual prevê a implementação de um aumento progressivo das tarifas, num horizonte de quatro anos, permitindo aos operadores turísticos e utilizadores da VND acomodarem os impactos das novas tarifas nas suas contas de exploração, de uma forma mais racional e previsível, para se alcançar, no fim daquele período, um resultado operacional da tarifa de eclusagem que, pelo menos, permita recuperar os custos associados aos serviços prestados por via da cobrança da respetiva tarifa.

III.II.II.II - Conta de exploração real da tarifa de utilização da via, exercícios de 2018 e 2019

77. No quadro 5 infra, apresenta-se a conta de exploração da TUV, nos exercícios de 2018 e 2019.

Quadro 5 – Conta de exploração da TUV

Tarifa	2018		2019	
	Tarifa de Utilização da Via		Tarifa de Utilização da Via	
Serviço Prestado:				
Manutenção do canal de navegação e gestão do tráfego fluvial	Real	% Total	Real	% Total
Rendimentos de Exploração	0	14%	337 324	14%
Gastos de Exploração	-655 411	23%	-497 252	18%
CMVMC	-4 179	86%	-4 880	35%
FSE	-267 129	17%	-161 155	10%
Gastos com o Pessoal	-143 151	26%	-131 640	24%
Outros Gastos de Exploração	-240 952	32%	-199 576	32%
EBITDA	-655 411		-159 927	
Gastos de depreciação e amortização	-354 254	27%	-683 914	27%
EBIT	-1 009 665		-843 841	

Fonte: APDL

78. A TUV tem como contrapartida o serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas gerais relativos à utilização do canal de navegação do rio Douro e corresponde às atividades de planeamento e gestão do tráfego fluvial, de monitorização e informação das condições navegação, de verificação e manutenção do assinalamento fluvial, de comunicações de tráfego e de hidrografias e dragagens, por forma a assegurar a operacionalidade e segurança da VND e a qualidade do serviço prestado.
79. Trata-se de uma tarifa que só começou a ser implementada em 2019, e que no primeiro ano (2019) representou cerca de 14% dos rendimentos e 18% dos gastos de exploração da unidade de negócio da VND. Destaca-se ainda que, em julho de 2019, fruto da evolução mais favorável da atividade face ao inicialmente previsto, a APDL promoveu uma atualização, em baixa, da TUV, através da sua redução em 25%.
80. Em relação aos resultados de exploração, esta tarifa registou resultados deficitários em 2018 e 2019. Em 2018, atingiu um resultado negativo muito superior ao previsto, dado que durante esse período não arrecadou qualquer receita pois a tarifa só começou a ser cobrada em 2019. Em 2019, apesar da redução de 25% na TUV, implementada a partir de julho de 2019, registou um resultado deficitário, embora significativamente melhor do que a previsão para

esta tarifa para 2019, incluída na memória justificativa da política tarifária da VND.

81. Em relação aos gastos de exploração desta tarifa, constatou-se que as estimativas efetuadas na memória justificativa da política tarifária da VND foram bastante superiores aos valores reais registados, o que pode indiciar que existiu uma sobrestimação dos gastos nesta tarifa.
82. Os défices dos resultados operacionais encontram-se em linha com o previsto na política tarifária da VND, no que diz respeito ao atingimento progressivo do equilíbrio económico da exploração da VND.

III.II.II.III - Conta de exploração real da tarifa de acostagem, exercícios de 2018 e 2019

83. No quadro 6 infra, apresenta-se a conta de exploração da tarifa de acostagem, nos exercícios de 2018 e 2019.

Quadro 6 – Conta de exploração tarifa de acostagem

Tarifa	2018		2019	
	Tarifa de Acostagem		Tarifa de Acostagem	
	Real	% Total	Real	% Total
Serviço Prestado:				
Manutenção e conservação das infraestrutras e equipamentos fluviais e gestão das acostagens e estacionamentos				
Rendimentos de Exploração	302 707	19%	523 193	22%
Gastos de Exploração	-822 571	29%	-603 420	21%
CMVMC	-683	14%	-4 880	35%
FSE	-418 131	27%	-250 545	15%
Gastos com o Pessoal	-162 804	29%	-148 419	27%
Outros Gastos de Exploração	-240 952	32%	-199 576	32%
EBITDA	-519 864		-80 228	
Gastos de depreciação e amortização	-1 550 475	65%	-1 637 337	65%
EBIT	-2 070 339		-1 717 565	

Fonte: APDL

84. A tarifa de acostagem tem como contrapartida o serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas de infraestruturas e equipamentos de acostagem de embarcações existentes na VND e corresponde às atividades de gestão das acostagens e estacionamento das embarcações, de reabilitação, conservação e manutenção das infraestruturas e equipamentos de acostagem por forma a assegurar a operacionalidade e segurança dos mesmos e a qualidade do serviço prestado.

85. Esta tarifa entrou em vigor no dia 1 agosto de 2018, registando assim, nesse ano, apenas cinco meses de rendimentos de exploração provenientes da tarifa face ao montante de gastos alocado mais elevado (cerca de 29% do valor global dos gastos da unidade de negócio da VND), e que em boa medida justificam o resultado operacional negativo de cerca de 520 mil euros.
86. Em 2019, esta tarifa representou cerca de 22% do total dos rendimentos globais de exploração da unidade de negócios da VND, ainda que, em julho desse ano, tenha sido promovida pela APDL uma atualização da tarifa em baixa, com uma redução da mesma em 60%, fruto da evolução mais favorável da atividade face ao inicialmente previsto.
87. Constatou-se, ainda, que os resultados operacionais da tarifa de acostagem registaram, em 2018 e 2019, resultados negativos, sendo de destacar a significativa recuperação em 2019.
88. Em relação aos gastos de exploração desta tarifa, constatou-se que as estimativas efetuadas na memória justificativa da política tarifária da VND foram bastante superiores aos valores reais registados, o que pode indiciar que existiu uma sobrestimação dos gastos nesta tarifa.
89. Os défices dos resultados operacionais registados, com destaque para 2019, encontram-se em linha com o previsto na política tarifária da VND, no que diz respeito ao atingimento progressivo do equilíbrio económico da exploração da VND.

III.II.II.IV - Conta de exploração real outras tarifas, exercícios de 2018 e 2019

90. No quadro 7 infra, apresenta-se a conta de exploração das outras tarifas de exploração e utilização de domínio público hídrico, nos exercícios de 2018 e 2019.

Quadro 7 – Conta de exploração das outras tarifas

Tarifa	2018		2019	
	Outras Tarifas		Outras Tarifas	
Serviço Prestado	Real	% Total	Real	% Total
Utilização do DPH, Fornecimento de Água e Energia, Gestão de Resíduos, etc.				
Rendimentos de Exploração	578 291	28%	646 576	28%
Gastos de Exploração	-621 673	22%	-829 907	29%
CMVMC	0	0%	-697	5%
FSE	-336 062	22%	-556 196	34%
Gastos com o Pessoal	-146 879	26%	-163 358	30%
Outros Gastos de Exploração	-138 732	18%	-109 656	18%
EBITDA	-43 382		-183 331	
Gastos de depreciação e amortização	-52 433	4%	-94 842	4%
EBIT	-95 814		-278 173	

Fonte: APDL

91. Estas tarifas são a contrapartida pelo fornecimento ou uso de bens e prestação de serviços aos utilizadores relativos à atividade desenvolvida na VND, e pelo qual é devido o pagamento de taxas de exploração e utilização de domínio público hídrico.
92. É de referir ainda que a grande maioria dos serviços prestados até à entrada em vigor do novo regulamento de tarifas da VND era prestada de forma gratuita e regular aos utentes da VND.
93. Neste sentido, e com o objetivo de adequar a política tarifária da VND ao princípio do utilizador pagador, a APDL introduziu esta nova categoria de tarifas que visa essencialmente cobrar ao utilizador todos os gastos pelo uso da infraestrutura e de serviços efetivamente prestados na exploração da VND, e que até à presente data não eram cobrados por falta do devido enquadramento legal, tais como o fornecimento de água, energia elétrica, recolha de resíduos e utilização privativa do domínio hídrico.
94. Constatou-se que estas tarifas representam 28% dos rendimentos de exploração da VND, em 2018 e 2019.
95. Em relação aos gastos de exploração, representam 22% e 29% dos gastos de exploração da VND, em 2018 e 2019, respetivamente.
96. No que diz respeito aos resultados operacionais, estes registaram valores negativos em 2018 e 2019, não tendo assim permitido à APDL, por via das tarifas e taxas cobradas, a recuperação dos gastos incorridos com os usos e serviços efetivamente prestados.

97. Apesar dos resultados operacionais deficitários, os mesmos encontram-se em linha com o previsto na política tarifária da VND, no que diz respeito ao atingimento progressivo do equilíbrio económico da exploração da VND.
98. Quanto às estimativas e previsões efetuadas no âmbito da modelação das tarifas e taxas, constatou-se que as mesmas revelaram desvios em comparação com os valores reais apurados, designadamente em relação aos resultados operacionais.

IV - PERSPETIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DA VND PARA OS EXERCÍCIOS DE 2020 E 2021

99. Para 2020, e face ao impacto da pandemia na operação da VND, que levou os operadores a suspenderem a atividade, a APDL propôs que o regulamento de tarifas não fosse alvo de qualquer alteração em relação a 2019.
100. Em junho de 2020, a APDL identificou a necessidade de criação de um plano de contingência de carácter financeiro, de apoio às empresas e operadores que exercem a sua atividade no *cluster* portuário sob sua gestão, aplicáveis ao período de abril a junho 2020, que consistiu, essencialmente, na prática de moratórias no pagamento das licenças e das tarifas previstas nos regulamentos portuários, sem cobrança de juros de mora nem garantias adicionais.
101. Em setembro 2020, a APDL aprovou um novo conjunto de medidas de apoio à retoma progressiva da atividade marítimo-turística, mormente no que concerne à liquidez dos operadores, e que passou pelo: (i) diferimento do prazo de pagamento de faturas; (ii) plano de pagamento com prestações mensais até ao limite máximo de 12 prestações; (iii) desconto de 15%, equivalente aos valores faturados entre março a dezembro de 2020, aplicado às tarifas de circulação e de recolha de resíduos, praticadas na VND, e à taxa devida pela utilização privativa de cais de acostagem (cais base).
102. Em simultâneo, a APDL promoveu ainda uma alteração no regulamento de tarifas de receção e gestão de resíduos, efetuando uma redução de 30% nas tarifas aplicáveis à recolha de águas sanitárias.
103. No que diz respeito às estimativas da exploração da unidade de negócio da VND em 2020, a APDL refere que:

- *“Em 2020, a situação pandémica vivida veio interromper a tendência de crescimento que se vinha a observar, tendo se verificado uma suspensão da atividade marítimo-turística na VND a partir do mês de março, tendo a mesma sido retomada, ainda que de forma ténue, no mês de julho;*
- *Os dados de atividade registados até outubro de 2020 permitem observar e perspetivar fortes quebras ao nível do volume de passageiros, bem como no número declusagens e de acostagens em relação ao ano anterior;*
- *Não obstante, o número de embarcações em operação na VND registou um aumento de 7% em relação ao ano anterior;*
- *Neste contexto, estima-se que as receitas de exploração venham a apresentar uma quebra de 60% face a 2019;*
- *Já os custos da operação devem registar um incremento de 20% em relação ao ano de 2019, motivado, principalmente, pelo acréscimo dos gastos de conservação e reparação, com a operação dasclusas e com a recolha de resíduos e limpeza dos cais;*
- *Consequentemente, estima-se que o resultado de exploração sofra um significativo agravamento atingindo os 2,4 milhões de euros negativos, cerca de cinco vezes superior ao défice observado em 2019.”*

104. Para 2021, e apesar da progressiva retoma da operação, a APDL antecipa um cenário de incerteza em relação à evolução da situação pandémica, sendo expectável que os níveis de atividade se situem abaixo da situação pré-pandemia.

105. Assim, para 2021, a APDL pretende manter inalterados os valores das tarifas de circulação atualmente em vigor, bem como dar continuidade às medidas entretanto negociadas, como forma de apoio à gradual recuperação da atividade na VND e dos seus operadores.

106. Para tal, a APDL submeteu à AMT, em 30 de dezembro de 2020, uma proposta de manutenção, em 2021, dos valores constantes do regulamento de tarifas da VND, que vigoraram em 2020.

107. Durante 2021, a APDL irá proceder igualmente à revisão do tarifário de receção e gestão de resíduos, procurando ajustá-lo aos valores resultantes dos novos

contratos de prestação de serviços de recolha e procurando definir uma nova metodologia de tarifação para os resíduos sólidos gerados em navio, em função das quantidades efetivamente entregues.

108. No que se refere às previsões da exploração da unidade de negócio da VND para 2021, a APDL refere que:

- *“Respeitando as orientações da AMT no âmbito da implementação da política tarifária para a VND, a APDL, em 6 de outubro de 2020, solicitou aos utilizadores da VND as suas estimativas de atividade para 2020 e previsões para 2021;*
- *Dos 91 (noventa e um) operadores consultados, apenas 5 (cinco) responderam à consulta e nenhum apresentou estimativas de atividade para 2021;*
- *A generalidade das respostas recebidas referia a impossibilidade em avançar com estimativas de atividade face ao elevado grau de incerteza que a atual situação pandémica acarreta para a atividade marítimo-turística;*
- *De forma a ser possível a formulação de uma estimativa de ganhos e gastos, a APDL assumiu que, em 2021, a atividade marítimo-turística conhecerá uma recuperação gradual face aos valores de 2020, sendo, no entanto, improvável que sejam atingidos volumes de tráfego ao nível dos registados antes da pandemia de covid-19;*
- *Na sua projeção para 2021, a APDL assumiu que o nível de atividade na VND não deverá ultrapassar os 70% do verificado no período pré-pandemia, sendo este um pressuposto que julgamos revestir-se de algum otimismo;*
- *Prevê-se uma recuperação da receita de 75% face a 2020, o que conjugado com um incremento residual dos gastos da operação, deverá permitir reduzir o défice de exploração em 20%, mantendo-se, contudo, o resultado da operação negativo em cerca de 2 milhões de euros;*
- *Verifica-se que o objetivo de atingir o equilíbrio económico da exploração da VND sofreu um revés com a atual crise pandémica e as inevitáveis repercussões económicas que a mesma já está a produzir;*

- *Tal significa que o esforço de implementação de uma política tarifária que permita alcançar a sustentabilidade económica da exploração da VND terá de se prolongar para além do prazo inicialmente previsto.”*

109. Em perspetiva, e de acordo com o quadro descrito, podemos considerar que o surgimento da pandemia veio provocar uma alteração profunda nos pressupostos da exploração da unidade de negócio da VND, com impacto direto na implementação da política tarifária da VND, nos dois últimos anos do período de referência estabelecido (2018-2021).
110. Neste sentido a APDL, remeteu à AMT em 30 de dezembro de 2020, uma proposta de regulamento de tarifas da VND para 2021, na qual se inclui uma memória justificativa da mesma a fundamentar os dados remetidos, nomeadamente os gastos, a incorrer pela APDL nos serviços a prestar e na disponibilização de infraestruturas aos utilizadores e os rendimentos subjacentes às tarifas propostas.
111. Refere-se que a conta de exploração global e por tarifa da unidade de negócio da VND, para o exercício de 2021, apresentada pela APDL no âmbito da proposta de regulamento de tarifas da VND para 2021, apresenta a mesma tendência dos anos anteriores, i.e., um resultado global e por tarifa deficitário, e que não permitirá a recuperação dos custos incorridos pela APDL na gestão da VND.
112. Ainda assim, ao propor a manutenção dos montantes das tarifas para 2021, a APDL propõe-se manter a atividade da VND dentro dos padrões de qualidade e segurança de referência, sem aumentar os custos para os utilizadores.
113. Por outro lado, perspetiva-se que a modelação das tarifas e taxas mantenha o objetivo de recuperar os custos associados à disponibilização de estruturas e serviços concretos, reservados a uma determinada atividade económica, permitindo que os encargos tidos com os serviços prestados ao cidadão, mesmo que disponibilizados pelo Estado, possam ser ressarcidos por via da cobrança de taxas.
114. Neste sentido, considera-se que a proposta de manutenção dos montantes das tarifas em 2021 é adequada, atenta a realidade atual e as recomendações efetuadas pela AMT, em anteriores pareceres relativos à política tarifária da VND, apenas com a ressalva de que a perspetiva de acumulação de défices sucessivos da exploração da VND inviabilizara a libertação de meios financeiros para fazer

face às necessidades de manutenção e investimento, que garantam a segurança e qualidade da infraestrutura, para o que deverão ser aprovadas pela APDL outras fontes de financiamento alternativas.

115. Por outro lado, considera-se que se trata de uma proposta que poderá ter um impacto positivo na atividade económica desenvolvida na VND ou, pelo menos, reduzir os impactos negativos causados pela atual situação pandémica.
116. Em suma, e face ao antedito, a AMT aprovou, em 25 de janeiro de 2021, a supramencionada proposta de regulamento de tarifas da VND para 2021, por considerar que a mesma se encontra alinhada com a situação provocada pela pandemia e que contribuirá para a promoção do aumento da atividade fluvial na VND.

V – RECOMENDAÇÕES

117. Tal como referido nos memorandos de aprovação anual dos regulamentos de tarifas subjacentes à política tarifária da VND, a AMT considera o Regulamento da VND, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, a principal ferramenta reguladora da navegação fluvial que se pratica no rio Douro, definindo as normas que a disciplinam, mas também o pagamento de taxas pela circulação de embarcações.
118. Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, compete à APDL a *“fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos e da via navegável do rio Douro e dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais”*.
119. Dada a especificidade da VND, a AMT não incluiu esta ação de monitorização no âmbito e termos da Deliberação n.º 1025/2018, de 21 de setembro, que aprova as *“Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*, tendo em conta os circunstancialismos específicos em causa, que a diferenciam da atividade dominante da movimentação de cargas nos portos comerciais, ainda que se considere que, tendencialmente, se possa chegar a uma harmonização de critérios.

120. Contudo, a VND, por estar inserida numa área de jurisdição de uma administração portuária, e por se tratar de taxas de acesso e utilização de uma infraestrutura portuária, a AMT considera que a implementação das medidas em análise têm enquadramento no Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017.

121. Neste âmbito, a análise da AMT foi orientada para a verificação da implementação de um conjunto de princípios e regras gerais, designadamente:

- Não discriminação: garantir a inexistência de discriminação entre os utilizadores, sem prejuízo da possibilidade de modelação de taxas por motivos de interesse público e geral.
- Diferenciação dos serviços e das taxas: (i) possibilidade de fixação de taxas diferenciadas, em função da capacidade e/ou congestionamento da VND, da qualidade e do âmbito desses serviços e dos respetivos custos ou de qualquer outra justificação objetiva e transparente; (ii) possibilidade de diversificação da qualidade e âmbito de determinados serviços ou de acesso aos mesmos por utilizadores, com o objetivo de prestar serviços personalizados; (iii) possibilidade de determinação de critérios pertinentes, objetivos e transparentes e não discriminatórios, quando o número de utilizadores interessados for superior ao número de utilizadores possível, devido a limitações de capacidade e questões de segurança.
- Participação: o funcionamento do sistema e da estrutura de tarifação e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados deve estar inserido em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da lei.

122. **Assim, a avaliação da AMT quanto à implementação da política tarifária da VND é positiva.**

123. Tendo em conta o exposto anteriormente no presente relatório, considera-se ser de recomendar à APDL, para o presente e futuro quadro da sua atividade na VND que:

- Proceda à implementação de um sistema de apuramento dos gastos e proveitos por tarifa na unidade de negócio da VND;

- A elaboração das estimativas e previsões seja justificada em pressupostos baseados em factos/acometimentos reais, de forma a melhorar o seu grau de aderência à realidade;
- Tal como previsto na memória justificativa da política tarifária da VND, as tarifas e taxas devidas pelo fornecimento ou uso de bens e prestação de serviços aos utilizadores sejam objeto de regulamentação autónoma a publicar pela APDL, e consequentemente objeto de monitorização autónoma, através da elaboração de contas de exploração individual, à semelhança do já efetuado para as outras tarifas da VND;
- Inclua, no processo de certificação legal de contas, as normas e recomendações relativas à prestação de informação anual de natureza financeira das atividades reguladas, as chamadas “contas reguladas”, as quais devem ser preparadas com base nas demonstrações financeiras anuais estatutárias ajustadas, nos termos dos regulamentos de tarifas e respetivos pareceres de aprovação da AMT;
- No âmbito do processo de consulta anual aos utilizadores da VND, os pressupostos previsionais de modelação do valor das tarifas correspondente a cada um dos serviços prestados, incluídos no dossiê de consulta do ano anterior (n-1) sejam reconciliados no dossier do ano atual (n) com os acontecimentos/factos reais que deram origem à conta de exploração real da respetiva tarifa, de forma a obter estimativas e previsões com maior aderência à realidade da exploração da atividade na VND;
- A construção das contas de exploração reais por tarifa, a incluir no dossiê de consulta anual aos utilizadores da VND, detalhe com maior pormenor os critérios de repartição dos gastos, e que os princípios nos quais estes se baseiam sejam acompanhados de uma memória descritiva mais exaustiva, designadamente a quantificação dos meios humanos e matérias alocados, de forma a aumentar a perceção do benefício de cada tarifa pelos utilizadores;
- Promova a participação ativa dos utilizadores, no processo de consulta anual do regulamento de tarifas, envolvendo os mesmos na elaboração do “*dossier de consulta*”, designadamente no que se refere às previsões dos

números de embarcações e passageiros, de forma que a percentagem de participação seja no mínimo representativa de 50% dos utilizadores da VND;

- Promova um inquérito de satisfação junto dos utilizadores e passageiros da VND, de forma a apurar o grau de satisfação dos utilizadores e passageiros com as infraestruturas da VND e a qualidade do serviço prestado pelos operadores;
- Face à situação pandémica, e tal como enunciados na proposta de revisão do regulamento de tarifas da VND para 2021, proponha a extensão do período de referência estabelecido em 2018 (2018-2021), para a plena implementação da política tarifária da VND.

124. Por fim, mantêm-se as recomendações efetuadas pela AMT nos anteriores pareceres relativos à política tarifária da VND, apenas com uma ressalva que se prende com a acumulação de défices sucessivos da exploração da VND, e que não permitiram a libertação de meios financeiros para fazer face às despesas de manutenção e investimento que garantam a segurança e qualidade da infraestrutura, para o que é recomendável que se podere que sejam provisionadas, pela APDL, fontes alternativas de financiamento
125. E, tal como referido através do Ofício 3646-CA/2020, de 13 de agosto, a AMT recomendou ao Governo *“que sejam desenvolvidas diligências no sentido de o enquadramento legal europeu relativo a vias navegáveis interiores ser aplicável a Portugal, designadamente promovendo a eliminação das exceções previstas nas diretivas, anteriormente não obstadas pelo país, bem como se iniciem os procedimentos para a elaboração da legislação nacional de transposição das mesmas para o ordenamento jurídico nacional”*, recomendação baseada, também, nas considerações transmitidas pela APDL pelo ofício 675/2020, de 31 de julho.
126. Nesse sentido, sugere-se que a APDL, logre propor as medidas que considere adequadas às alterações legislativas mencionadas, no sentido de eliminar as restrições e fomentar as potencialidades da VND, tal como identificado pela APDL.

VI - CONCLUSÕES

127. **Em resultado de tudo o que antecede, podemos concluir que:**

- a) de uma forma global, a implementação da política tarifária da VND, em vigor desde 1 de agosto de 2018, teve **um impacto positivo no resultado da conta de exploração da unidade de negócios da VND**, tal como no desenvolvimento da atividade de exploração da VND, traduzida num aumento do número de embarcações e de passageiro transportados.
- b) no período em análise, e decorrente da implementação política tarifária da VND, **foram aplicados**, com as restrições apontadas, **os princípios e regras gerais orientadores da transparência financeira e autonomia dos portos preconizadas no Regulamento (EU) 2017/352, que visam a promoção da competitividade, a melhoria da qualidade e do desempenho da estrutura portuária o aumento da sua produtividade e a promoção de uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.**