



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

Exercício de 2020



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Conteúdo	
I – ENQUADRAMENTO	3
II - ANTECEDENTES	5
III - ANÁLISE	9
III.I - Separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias	9
III.II - Análise das contas de exploração real global e por tarifa da unidade de negócio da VND, apuradas pela APDL, no exercício de 2020, em resultado da aplicação da política tarifária da VND, bem como dos regulamentos tarifários subjacentes	12
III.II.I - Conta de exploração real global unidade negócio de VND, exercício de 2020	12
III.II.II - Conta de exploração real da unidade de negócio VND, por tarifa, exercício de 2020	18
III.II.II.I - Conta de exploração real da tarifa de eclusagem, exercício de 2020	20
III.II.II.II - Conta de exploração real da tarifa de utilização da via (TUV), exercício de 2020	22
III.II.II.III - Conta de exploração real da tarifa de acostagem, exercício de 2020	23
III.II.II.IV - Conta de exploração real outras tarifas, exercício 2020	25
IV - PERSPETIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DA VND PARA O EXERCÍCIO DE 2022	26
V- CONCLUSÕES	28
VI – RECOMENDAÇÕES	30

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), 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 estabelecido (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, designadamente:
 - 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 e avaliar os impactos do mesmo; e
 - promover a competitividade da atividade e da sua eficácia e eficiência na exploração da VND.
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, permitindo assim obter dados auditáveis e garantindo a 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 interiores¹, 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. 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.

¹ 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.

12. Em 10 de maio de 2019, o Conselho de Administração da AMT, nos termos da Deliberação n.º AMT-D042/2019, aprovou a proposta de atualização do regulamento de tarifas da VND para 2019, que alterou o Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho (Regulamento de Tarifas 2018 da VND) apresentado pela APDL.
13. Em 10 de outubro de 2019, o Conselho de Administração da AMT, nos termos da Deliberação n.º AMT-D115/2019, aprovou o projeto de proposta de regulamento de tarifas de receção e gestão de resíduos da VND.
14. Em 5 de agosto de 2020, o Conselho de Administração da AMT, nos termos da Deliberação n.º AMT-D086/2020, aprovou a proposta de medidas tarifárias para 2020 da VND.
15. Em 1 de julho de 2021, foi publicado na página eletrónica da AMT o relatório de monitorização da implementação do regulamento tarifário da Via Navegável do Douro – exercícios de 2018 e 2019, destacando-se, do conteúdo do referido relatório, o seguinte:
 - Globalmente a implementação da nova 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 VND da APDL, tal como no desenvolvimento da atividade de exploração da VND, traduzida num aumento do número de embarcações e passageiro transportados.
 - No período em análise, a implementação da nova política tarifária da VND, permitiu a aplicação de alguns dos 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.
 - Que, apesar da avaliação positiva da implementação da nova política tarifária da VND, e em linha com o definido no parecer de aprovação emitido pela AMT, foi de recomendar à APDL o seguinte:

- i. que proceda à implementação de um sistema de apuramento dos gastos e proveitos por tarifa em cada na unidade de negócio da VND;
- ii. que as estimativas e previsões devem ser devidamente justificadas, utilizando pressupostos baseados em factos/acontecimentos reais, de forma a melhorar o seu grau de aderência à realidade;
- iii. que, tal como previsto na memória justificativa da nova política tarifária da VND, as tarifas e taxas devidas pelo fornecimento ou uso de bens e prestação de serviços aos utilizadores devem ser 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;
- iv. que 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;
- v. que, 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 dossier de consulta do ano anterior (n-1), devem ser devidamente reconciliados no dossiê do ano atual (n) com os acontecimentos/factos reais que deram origem à conta de exploração real da respetiva tarifa, de forma a tornar as estimativas e previsões mais aderentes à realidade da exploração da atividade na VND.
- vi. que a construção das contas de exploração reais por tarifa, a incluir no dossiê de consulta anual, deve detalhar com maior pormenor os critérios de repartição dos gastos, e que os princípios em que se baseiam devem ser 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;
- vii. que promova a participação ativa dos utilizadores no processo de consulta anual do regulamento tarifário, envolvendo os mesmos na elaboração do dossier de consulta, designadamente no que se refere às previsões do número de embarcações e passageiros, de forma que a percentagem de participação seja representativa de, no mínimo, 50% dos utilizadores da VND;
 - viii. que promova um inquérito de satisfação junto dos utilizadores e passageiros da VND, de forma a apurar o grau de satisfação dos mesmos com as infraestruturas da VND e a qualidade do serviço prestado pelos operadores;
 - ix. que se mantêm 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 a manutenções e investimentos que garantam a segurança e qualidade da infraestrutura, para o que é recomendável que sejam provisionadas, pela APDL, fontes alternativas de financiamento.
 - x. Que, face à situação pandémica, e tal como enunciado na proposta de revisão do regulamento de tarifas da VND para 2021, seja proposta formalmente a extensão do período de referência estabelecido em 2018 (2018-2021), para a plena implementação da nova política tarifária da VND.
16. Em 12 de novembro de 2021, a AMT, através do ofício n.º 11326-CA/2021, de 09 de novembro, solicitou à APDL no âmbito do recomendado pela AMT na sua deliberação de aprovação do regulamento de tarifas da VND e no relatório de monitorização da sua implementação relativo aos exercícios de 2018 e 2019, o envio das evidências que demonstrem, na prestação de contas do exercício do ano de 2020 e no processo de consulta pública para o ano de 2022, a

implementação das recomendações então formuladas, com maior ênfase no recomendado relativamente:

- A evidências de que a APDL mantém a unidade de negócio da VND independente, através da adequada separação contabilística dessa atividade relativamente à gestão de outras infraestruturas portuárias, preferencialmente através da apresentação individual das contas auditadas da unidade de negócio da VND, em conformidade com os procedimentos de prestação de contas aplicáveis à APDL;
- Assim como os dados resultantes da aplicação do sistema de contabilidade analítica, designadamente a conta de exploração apurada para cada uma das tarifas da unidade de negócios da VND;
- 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 ao conteúdo do dossier de consulta no que se refere a pressupostos, informação operacional e financeira relativa à exploração do exercício de 2020, estimativa para o exercício de 2021, e previsão para o exercício de 2022.

17. Por e-mails, datados de 26 de novembro e 16 de dezembro de 2021, a APDL remeteu a informação solicitada no ofício n.º 11326-CA/2021, de 9 de novembro de 2021, tendo-se considerado que a informação remetida permitiria o cumprimento do objetivo da ação em referência.

III - ANÁLISE

18. O período de análise temporal desta ação de monitorização à implementação do regulamento tarifário da VND foi limitado aos procedimentos efetuados pela APDL no exercício que terminou em 31 de dezembro de 2020.

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

19. Da informação remetida, designadamente do Relatório e Contas do exercício de 2020 e do balancete analítico respetivo, verifica-se que a estrutura contabilística

adotada pela APDL procura refletir as unidades orgânicas, infraestruturas e segmentos de mercado existentes na empresa.

20. 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.
21. Desta forma, foi possível à APDL apurar e apresentar contas de exploração individuais para cada uma das unidades de negócio referentes ao exercício em análise, em que os rendimentos e gastos diretos encontram-se claramente identificados e segregados.
22. Contudo, constatou-se no exercício em análise que, à semelhança dos exercícios anteriormente monitorizados (2018 e 2019), ainda 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.
23. Por conseguinte, verifica-se que 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 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.
24. De acordo com a informação remetida, a APDL elaborou 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, etc.) que são assegurados centralmente e cujos gastos são imputados às diferentes unidades de negócio de acordo com a sua utilização efetiva.
25. Constatou-se, ainda, que as demonstrações financeiras da APDL foram auditadas por um Revisor Oficial de Contas (ROC) como um todo, e assim, por inerência, as demonstrações financeiras das unidades de negócio foram, desse modo, alvo de auditoria e incluídas na respetiva Certificação Legal de Contas emitida pelo ROC.
26. Neste âmbito, importa sublinhar novamente que, após a criação da AMT, sob a forma de entidade administrativa independente, as infraestruturas portuárias (unidades de negócios) sob a gestão da APDL estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos dos seus estatutos e demais legislação aplicável.
27. Resulta, assim, que a unidade de negócio da VND está sujeita aos poderes de regulação, regulamentação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, fiscalização e sancionatórios da AMT.
28. Neste sentido, e tal como recomendado no relatório de monitorização da implementação do regulamento de tarifas da VND – exercícios de 2018 e 2019, a APDL deverá manter a atividade de gestão da unidade de negócio da VND

independente, através de uma efetiva separação contabilística dessa atividade relativa à gestão de outras infraestruturas portuárias.

29. Efetivação essa que não se verificou no exercício em análise, pois a mesma só seria materializada através da apresentação das contas da VND auditadas, em que as contas da gestão da unidade de negócios 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 pelo ROC de um relatório com garantia razoável de fiabilidade, o que não se veio a concretizar em relação ao exercício de 2020.
30. Neste contexto, constatou-se que, de acordo com a informação remetida pela APDL e pelo relatório e contas do exercício de 2020, a APDL ainda não apresentou as contas individuais da VND do exercício de 2020, devidamente auditadas e com emissão pelo ROC de um relatório com garantia razoável de fiabilidade em conformidade com o ponto anterior do presente relatório, com o fundamento de que se encontra em contactos com o ROC, para avaliar essa possibilidade para o exercício de 2021.

III.II - Análise das contas de exploração real global e por tarifa da unidade de negócio da VND, apuradas pela APDL, no exercício de 2020, 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, exercício de 2020

31. 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.
32. Esta política tarifária prevê a implementação gradual das medidas nela inscritas ao longo de quatro anos, no final dos quais pretende 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 e em patamares de

qualidade e segurança de acordo com os *standards* exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores.

33. 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.
34. O ano de 2020 foi marcado pelas repercussões da pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19), que teve reflexos na atividade económica do País e do sistema portuário gerido pela APDL, e que condicionou fortemente a atividade marítimo-turística na VND.
35. Perante o quadro da pandemia de Covid-19, e como forma de minimizar o impacto da pandemia nos utilizadores/operadores da VND, foi criado em 2020, pela APDL, um Plano de Contingência Económico-Financeiro no quadro da Pandemia COVID-19 - Medidas de Apoio aos Clientes do Sistema Portuário gerido pela APDL e Medidas de Apoio à Retoma Progressiva das atividades na área dominial e marítimo-turística, que operacionalizou um conjunto de medidas de apoio que se materializaram:
 - Na não atualização das tarifas de circulação da VND em 2020;
 - Na isenção e redução de rendas relativas a títulos de licenças;
 - Na aplicação de descontos sobre faturas;
 - No diferimento do pagamento de faturas;
 - No estabelecimento de acordos de planos de pagamento.
36. Em face do anteriormente descrito, apresenta-se no Quadro 1, infra, a conta 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), apurada pela APDL segundo a metodologia adotada à data, referente ao exercício de 2020.

Quadro 1 – Conta de exploração global VND (euros)

Descrição	2018	2019	2020	Var. 19/20
	Real	Real	Real	
Vendas e serviços prestados	1 583 738	2 334 103	1 197 825	-49%
Tarifa de Eclusagem	704 268	827 009	143 833	-83%
Tarifa de Acostagem	302 707	523 193	247 392	-53%
Tarifa Utilização da Via	0	337 324	290 895	-14%
Tarifa Recolha Resíduos	0	99 270	103 406	4%
Tarifas de Usos Dominiais	516 623	470 144	360 467	-23%
Outros	60 141	77 163	51 833	-33%
Subsídios à exploração	0	0	0	-
Outros ganhos	1 527	5 030	0	-100%
RENDIMENTOS EXPLORAÇÃO	1 585 265	2 339 133	1 197 825	-49%
CMVMC	-4 862	-13 942	-15 814	13%
FSE	-1 530 639	-1 633 012	-1 933 077	18%
Gastos com pessoal	-561 287	-542 032	-569 336	5%
Outros gastos	-764 883	-626 012	-436 575	-30%
GASTOS EXPLORAÇÃO	-2 861 671	-2 814 998	-2 954 801	5%
EBITDA	-1 276 406	-475 865	-1 756 976	269%
Gastos de depreciação e amortização	-2 044 819	-2 528 995	-2 740 400	8%
EBIT	-3 321 225	-3 004 860	-4 497 376	50%
Resultados Financeiros	0	0	0	-
RESULTADOS ANTES IMPOSTOS	-3 321 225	-3 004 860	-4 497 376	50%

Fonte: APDL

37. No que diz respeito ao exercício financeiro em análise (2020), destacamos as seguintes constatações:

- Tal como se constata do Quadro 1, a exploração da unidade de negócio da VND, no exercício de 2020, foi deficitária, tendo atingido um significativo agravamento do resultado ao nível do EBITDA;
- As vendas e prestações de serviços da VND registaram um decréscimo de 49% em relação a 2019. Considerando os factos anteriormente relatados, este decréscimo esteve diretamente relacionado com a queda abrupta da atividade marítimo-turística na VND motivada pelos condicionalismos provocados pela pandemia de SAR-CoV2, que levou inclusivamente à interrupção da operação na VND durante vários meses;
- As tarifas de eclusagem, acostagem e utilização da via registaram, no seu conjunto em 2020, um decréscimo nas receitas de cerca de 1 milhão de euros, em comparação com 2019;
- Quanto aos gastos inerentes à exploração da VND, registaram um acréscimo de 5% face a 2019, o que segundo a APDL se deve

essencialmente à natureza dessas rubricas de gastos, que demonstraram ser rígidos em relação à evolução dos rendimentos;

- A rubrica custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas (CMVMC) registou um ligeiro aumento de 2 mil euros, face a 2019, tendo como principal componente desta rubrica o consumo de gasóleo do rebocador afeto à VND (12 mil euros).
- A rubrica fornecimentos e serviços externos registou um aumento de 300 mil euros face a 2019 (+18%), que em boa medida se deveu essencialmente aos gastos com serviços especializados de conservação e reparação, com destaque para os gastos incorridos na colocação e reposição de boias e assinalamento fluvial;
- Na rubrica gastos com o pessoal, apesar da diminuição do número de pessoas alocadas à VND, verificou-se um aumento de 27 mil euros face a 2019 (+5,0%), na sequência das progressões das carreiras profissionais de acordo com os Instrumentos de Regulamentação Coletiva do Trabalho (Anexo IV à Portaria n.º 1098/99, de 21 de dezembro);
- 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 (-30%) face a 2019.

38. Ao nível do investimento em 2020, a APDL investiu cerca de 1,57 milhões de euros na VND. Destacam-se a construção, reabilitação e beneficiação de infraestruturas fluviais, nomeadamente no Cais da Foz do Sabor, nos cais de espera das eclusas e na disponibilização de controlo de acessos às infraestruturas fluviais.
39. Segundo a APDL, estes investimentos foram financiados em 10% por Orçamento de Estado e em 90% por fundos próprios.
40. No Quadro 2 infra, apresentam-se os investimentos realizados na VND, no triénio 2018 a 2020 que, no essencial, dizem respeito à segurança, reabilitação e beneficiação das infraestruturas fluviais da VND.

Quadro 2 – Investimentos VND

(euros)

Investimento Via Navegável do Douro	2018	2019	2020
Operacionalidade e Segurança da VND	1 271 897	793 219	528 495
Infraestruturas Fluviais e Terrestres	1 246 937	1 036 429	932 081
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	96 980
Douro's Inland Waterway 2020		4 466 883	15 163
Total	4 417 912	6 301 431	1 572 719

Fonte: APDL

41. Referir ainda que este incremento no investimento na VND refletiu-se no aumento da rubrica gastos de depreciações e amortizações (+8%), gastos que, de acordo com a política tarifária aprovada, só serão recuperados através das tarifas e taxas aplicáveis quando as condições do mercado assim o permitirem.
42. Em relação à performance operacional em 2020, como se pode verificar das estatísticas operacionais da VND, apresentadas no Quadro 3 infra, o curso fluvial do Douro registou um movimento de cerca de 226 mil passageiros, o que traduz uma quebra de 86% relativamente ao ano anterior, com maior destaque para os passageiros em navio-hotel com uma redução de 95%.
43. O principal contributo para o decréscimo abrupto da atividade marítima na VND, e por consequência do número de passageiros, deveu-se aos efeitos da pandemia de Covid-19, que provocou durante alguns meses a suspensão da atividade.

Quadro 3 – Estatística operacional da VND

Descrição:	2018	2019	2020	Var.19/20
Nº Passageiros	1 296 031	1 645 133	226 333	-86%
- Passageiros em Barco Hotel	85 402	99 574	5 241	-95%
- Passageiros MT - Cruzeiros 1 dia	206 019	198 651	36 174	-82%
- Passageiros MT - Mesma Albufeira	994 031	1 336 452	174 940	-87%
- Passageiros Embarcações Recreio	10 579	10 456	9 978	-5%
Nº embarcações registadas (BH+MT)	169	185	198	7%
- GT médio	231,24	232,66	224,84	-3%
Nº Acostagens	7 697	9 037	1 744	-81%
- Tempo médio acostagem (horas)	11,40	14,09	65,84	367%
- Comprimento médio embarcações (metros)	58,44	63,48	57,50	-9%
Nº Eclusagens	11 108	14 018	4 196	-70%
- nº médio de passageiros	78,64	69,15	27,67	-60%
- nº médio de tripulantes	20,20	19,21	9,45	-51%

Fonte: APDL

44. Considerando os dados supramencionados para o ano em análise, podemos concluir que a crise provocada pela pandemia teve um impacto devastador no setor do turismo, constituindo a atividade de turismo fluvial na VND uma das mais duramente atingida, sendo que, desde março de 2020, o turismo internacional praticamente parou. Assim, depois de anos sucessivos de crescimento, o turismo fluvial na VND sofreu, em 2020, uma quebra acentuada devido aos efeitos da pandemia.
45. Em relação ao investimento realizado pela APDL na VND, contactou-se que, apesar da unidade de negócio da VND manter a tendência dos exercícios anteriores de obter resultados deficitários, não libertando os meios financeiros necessários para fazer face a investimentos, ainda assim a APDL realizou um esforço financeiro de investimento na VND, na sua grande maioria por recurso a fundos próprios, que 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.
46. Por outro lado, podemos constatar que, apesar dos impactos da pandemia e da manutenção no exercício de 2020 dos montantes das tarifas de circulação na VND em vigor no exercício de 2019, ainda assim verificou-se um incremento do número

de embarcações registadas (+7%), o que indica que o regulamento de tarifas em vigor não foi uma barreira na atração de novas embarcações a operar na VND, constituindo assim um indicador de que a implementação do novo regulamento de tarifas da VND é uma mais-valia para o desenvolvimento económico desta infraestrutura e do turismo fluvial na VND, no médio e longo prazo.

47. Em suma, podemos concluir que, no exercício de 2020, a política tarifária da VND e o regulamento de tarifas que lhe está subjacente, em conjunto com as medidas de apoio aos clientes do sistema portuário gerido pela APDL e de apoio à retoma progressiva das atividades na área dominial e marítimo-turística, nomeadamente a não atualização das tarifas de circulação da VND, a isenção e redução de rendas relativas a licenças de utilização da VND, concessão de descontos e diferimento de faturas e estabelecimento de acordos de pagamento, tiveram um contributo positivo na mitigação dos efeitos da pandemia.

III.II.II - Conta de exploração real da unidade de negócio VND, por tarifa, exercício de 2020.

48. Neste separador apresenta-se uma análise às contas de exploração reais por tarifa, elaboradas pela APDL, para o exercício de 2020.
49. Considerando os objetivos definidos na nova política tarifária da 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.”*
50. 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.”*
51. Tal como referido no ponto 22 do presente relatório e nas recomendações do relatório relativo aos exercícios de 2018 e 2019, 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.

52. 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.
53. 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, exercício de 2020.

54. No quadro 4 infra, apresenta-se a conta de exploração da tarifa de eclusagem, exercício de 2020.

Quadro 4 – Conta de exploração tarifa de eclusagem

Tarifa:	Tarifa de Eclusagem					
Ano:	2018		2019		2020	
Serviço Prestado:	euros					
Gestão, operação e manutenção corrente das eclusas de navegação	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	614 836	704 268	801 710	827 009	723 634	143 833
Gastos de Exploração	-682 158	-760 028	-884 166	-882 594	-705 802	-747 258
CMVMC	0	0	0	-3 486	0	-3 953
FSE	-585 254	-507 328	-653 451	-663 290	-608 899	-567 041
Gastos com o Pessoal	-47 053	-108 453	-100 679	-98 614	-47 053	-97 201
Outros Gastos de Exploração	-49 851	-144 247	-130 035	-117 205	-49 850	-79 063
EBITDA	-67 322	-55 760	-82 456	-55 585	17 832	-603 425
Gastos de depreciação e amortização	-47 798	-87 657	-94 370	-112 902	-37 731	-146 543
EBIT	-115 120	-143 417	-176 825	-168 487	-19 899	-749 968

Fonte: APDL

55. 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.
56. Trata-se de uma tarifa aplicada na VND desde 1999, e que no período em análise representa 12% da receita total da unidade de negócio da VND.
57. Do ponto de vista dos gastos de exploração, constatou-se que esta tarifa gerou, no período em análise, 25% dos gastos da unidade de negócio da VND, 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 um montante de cerca de 567 mil euros.
58. Constatou-se ainda que no período em análise a tarifa de eclusagem teve como maiores impactos o decréscimo das receitas em cerca de -83% e dos gastos em cerca de -15%, face a 2019, o que, ao nível do resultado de exploração, gerou um resultado negativo de cerca de 603 mil euros, que representa um agravamento de 986%, face a 2019.
59. Em face do antedito, conclui-se que a conta de exploração da tarifa de eclusagem ao nível do EBITDA registou, em 2020, um resultado deficitário, em contraciclo com as previsões efetuadas pela APDL, o qual não permitiu a recuperação dos custos incorridos pela APDL na prestação deste serviço, o que se deve

essencialmente ao decréscimo da receita tarifária decorrente dos condicionalismos da pandemia que levaram à interrupção durante vários meses de toda a operação da VND, com a conseqüente redução de 70% do n.º de eclusagens face a 2019.

60. No que diz respeito ao alcance do equilíbrio económico-financeiro da exploração da VND, a política tarifária definida prevê a implementação de um aumento progressivo das tarifas que, pelo menos, permita à APDL recuperar os custos associados aos serviços prestados por via da cobrança da respetiva tarifa, num horizonte de quatro anos (2018-2021). Ora, na presença dos condicionalismos colocados pela pandemia no exercício de 2020, não parece viável o alcance do referido equilíbrio no exercício de 2021.

III.II.II.II - Conta de exploração real da tarifa de utilização da via (TUV), exercício de 2020

61. No quadro 5 infra, apresenta-se a conta de exploração da TUV, no exercício de 2020.

Quadro 5 – Conta de exploração da TUV

Tarifa:	Tarifa de Utilização da Via					
Ano:	2018		2019		2020	
Serviço Prestado:						euros
Manutenção do canal de navegação e gestão do tráfego fluvial	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	531 565	0	292 660	337 324	1 063 130	290 895
Gastos de Exploração	-999 380	-655 411	-800 597	-497 252	-1 025 282	-699 283
CMVMC	-4 029	-4 179	-83 599	-4 880	-4 192	-5 535
FSE	-574 133	-267 129	-358 372	-161 155	-597 328	-433 249
Gastos com o Pessoal	-138 735	-143 151	-132 639	-131 640	-138 735	-115 252
Outros Gastos de Exploração	-282 483	-240 952	-225 986	-199 576	-285 027	-145 247
EBITDA	-467 815	-655 411	-507 937	-159 927	37 848	-408 388
Gastos de depreciação e amortização	-191 191	-354 254	-664 932	-683 914	-150 327	-829 864
EBIT	-659 006	-1 009 665	-1 172 869	-843 841	-112 479	-1 238 252

Fonte: APDL

62. 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.

63. Trata-se de uma tarifa que só começou a ser implementada em 2019, e que, no exercício de 2020, representou cerca de 24% dos rendimentos totais e 24% dos gastos totais da exploração da unidade de negócio da VND.
64. Em relação ao rendimento de exploração, esta tarifa registou uma quebra nos rendimentos de -14%, face a 2019, que em boa medida é justificada pelos condicionalismos provocados pela pandemia que levaram à interrupção da utilização da via durante vários meses.
65. Em relação aos gastos de exploração desta tarifa, constatou-se que, no exercício de 2020, foi registado um acréscimo de +41% face a 2019, que tem como principal origem o aumento dos gastos com dragagens e sinalização, de cerca de 300 mil euros.
66. O resultado operacional (EBITDA) registou um défice de -408 mil euros, o que representa um agravamento de +155% face a 2019, colocando em causa o atingimento progressivo do equilíbrio económico-financeiro da exploração da VND, no horizonte temporal previsto. Este resultado teve na sua origem uma redução abrupta dos rendimentos desta tarifa, em consequência dos condicionalismos da pandemia que levaram à interrupção da utilização da via navegável durante vários meses.

III.II.II.III - Conta de exploração real da tarifa de acostagem, exercício de 2020

67. No quadro 6 infra, apresenta-se a conta de exploração da tarifa de acostagem, exercício de 2020.

Quadro 6 – Conta de exploração tarifa de acostagem

Tarifa	Tarifa de Acostagem					
	2018		2019		2020	
Ano:						euros
Serviço Prestado:						
Manutenção e conservação das infraestruturas e equipamentos fluviais e gestão das acostagens e estacionamentos						
	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	594 441	302 707	497 126	523 193	1 188 882	247 392
Gastos de Exploração	-1 015 706	-822 571	-847 872	-603 420	-1 042 268	-919 141
CMVMC	-714	-683	-1 109	-4 880	-743	-5 535
FSE	-593 773	-418 131	-470 502	-250 545	-617 762	-644 082
Gastos com o Pessoal	-138 735	-162 804	-150 274	-148 419	-138 735	-124 277
Outros Gastos de Exploração	-282 483	-240 952	-225 986	-199 576	-285 028	-145 247
EBITDA	-421 265	-519 864	-350 746	-80 228	146 614	-671 749
Gastos de depreciação e amortização	-1 322 404	-1 550 475	-1 556 347	-1 637 337	-1 370 734	-1 642 139
EBIT	-1 743 669	-2 070 339	-1 907 093	-1 717 565	-1 224 120	-2 313 889

Fonte: APDL

68. 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.
69. No exercício de 2020, esta tarifa representou cerca de 21% do total dos rendimentos globais de exploração da unidade de negócios da VND, tendo registado um decréscimo de -53% face a 2019. Este decréscimo teve origem na diminuição do número de acostagens em -81% face a 2019, uma vez que os condicionamentos provocados pela pandemia levaram à interdição da navegação da VND, com o conseqüente significativo aumento do tempo médio de imobilização dos navios em cais.
70. Em relação aos gastos de exploração desta tarifa, constatou-se um acréscimo de +52% face a 2019, destacando-se o aumento dos fornecimentos e serviços externos (FSE) de +157%, nomeadamente os gastos incorridos com serviços de conservação e reparação dos cais e fluvinas.
71. Constatou-se, ainda, que o resultado operacional da tarifa de acostagem sofreu um significativo agravamento em 2020, resultado negativo de cerca de -673 mil euros, o representa um aumento do défice de exploração de +737%, em relação a 2019.

72. O défice do resultado operacional apurado no exercício de 2020 encontra-se influenciado pela combinação da diminuição dos rendimentos em resultado dos condicionalismos da pandemia e do aumento dos gastos de exploração, o que, à semelhança dos resultados apurados para as tarifas anteriormente analisadas, põe em causa o atingimento progressivo do equilíbrio económico-financeiro da exploração no período temporal previsto para a plena implementação da nova política tarifária da VND.

III.II.IV - Conta de exploração real outras tarifas, exercício 2020.

73. No quadro 7 infra, apresenta-se a conta de exploração das outras tarifas de exploração e utilização de domínio público hídrico, do exercício de 2020.

Quadro 7 – Conta de exploração outras tarifas

Tarifa:	Outras Tarifas					
Ano:	2018		2019		2020	
Serviço Prestado						euros
Utilização do DPH, Fornecimento de Água e Energia, Gestão de Resíduos, etc.	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	558 424	578 291	645 581	646 576	580 984	515 706
Gastos de Exploração	-544 473	-621 673	-1 004 319	-829 907	-560 894	-589 120
CMVMC	-357	0	-12 194	-697	-371	-791
FSE	-374 613	-336 062	-729 403	-556 196	-389 747	-288 704
Gastos com o Pessoal	-135 255	-146 879	-147 965	-163 358	-135 255	-232 606
Outros Gastos de Exploração	-34 248	-138 732	-114 757	-109 656	-35 521	-67 019
EBITDA	13 951	-43 382	-358 738	-183 331	20 090	-73 414
Gastos de depreciação e amortização	-34 465	-52 433	-65 295	-94 842	-34 465	-121 854
EBIT	-20 515	-95 814	-424 033	-278 173	-14 375	-195 268

Fonte: APDL

74. 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.
75. 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.

76. Constatou-se que estas tarifas representaram cerca de 43% dos rendimentos da exploração da VND, no exercício de 2020.
77. Em relação aos gastos de exploração, representam cerca de 20% dos gastos da exploração da VND, no exercício de 2020.
78. No que diz respeito ao resultado operacional, este registou um valor negativo de cerca de 73 mil euros, que representou uma melhoria de 60% face a 2019, mas ainda assim, não permitiu à APDL, por via das tarifas e taxas cobradas, a recuperação dos gastos incorridos com os usos e serviços efetivamente prestados no exercício de 2020.
79. Apesar do resultado operacional deficitário e dos condicionalismos provocados pela pandemia, este conjunto de tarifas encontra-se em linha com o previsto na política tarifária da VND, no que diz respeito ao atingimento progressivo do equilíbrio económico-financeiro da exploração da VND.

IV - PERSPETIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DA VND PARA O EXERCÍCIO DE 2022

80. 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 em 2022 se situem abaixo dos atingidos na situação de pré-pandemia.
81. Assim, para o exercício de 2022, a APDL pretende manter inalterados os valores das tarifas de circulação que vigoraram em 2021 e 2020, bem como dar continuidade às medidas de apoio à gradual recuperação da atividade na VND e dos seus operadores/utilizadores.
82. Durante 2022, a APDL irá proceder igualmente à revisão do regulamento de tarifas de receção e gestão de resíduos da VND, em resultado da publicação do Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro, que veio estabelecer um novo regime financeiro para a utilização de meios portuários de receção de resíduos provenientes de navios.

83. Em perspetiva, e de acordo com o quadro descrito, considera-se que o surgimento da pandemia veio provocar uma alteração profunda dos 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).
84. Ainda assim, a APDL, como forma de mitigar os impactos da pandemia, propôs-se manter para 2022 os montantes das tarifas de circulação na VND em vigor em 2021, e a manter a atividade da VND dentro dos padrões de qualidade e segurança de referência, sem aumentar os custos para os operadores/utilizadores.
85. Neste sentido a APDL, e em linha com o perspectivado para 2021, propõe-se durante o ano de 2022:
- Apoiar a recuperação da atividade marítimo-turística da VND, fortemente afetada pela crise pandémica que tem vindo a motivar longos períodos de inatividade da operação;
 - Criação de soluções de transporte intermodal, em complementaridade quer com o transporte ferroviário, quer com o transporte fluvial através da VND;
 - Garantir o financiamento por fundos comunitários para lançamento das obras que irão resolver o principal constrangimento da VND e transformar o Douro numa grande via interior internacional;
 - Prosseguir com a implementação da política tarifária na VND, visando assegurar o cumprimento do princípio do utilizador-pagador e o equilíbrio económico-financeiro da unidade de negócio;
 - Monitorização da aplicação do Plano de Receção e Gestão de Resíduos e do Tarifário de Receção e Gestão de Resíduos da VND, ajustando-o às necessidades da operação e às novas disposições regulamentares;
 - Reforço da interligação da VND com o território e com os *stakeholders* de modo a incrementar o uso da VND como meio de transporte.
86. Neste sentido, considera-se que a não atualização dos montantes das tarifas de circulação da VND em 2022 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 pressupõe a não libertação de meios financeiros para fazer face às necessidades de manutenção e investimento, que garantam a segurança e qualidade da infraestruturas, para o que deverão ser asseguradas outras fontes de financiamento alternativas pela APDL.

87. É ainda expectável, para o exercício de 2022, uma recuperação mais rápida do movimento de passageiros, dada a menor extensão das restrições impostas à atividade e tendo em conta a entrada em operação de novas embarcações e operadores ainda antes do período de suspensão da atividade, o que poderá vir a ter efeitos positivos após a retoma da mesma.

V- CONCLUSÕES

88. 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.
89. 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*”.
90. 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.

91. 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 tem enquadramento no Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017.
92. 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.
93. Assim, a avaliação da AMT quanto à implementação da política tarifária da VND é positiva, e a mesma revelou-se como um instrumento de mitigação dos condicionalismos provocados pela pandemia.
94. Constatou-se ainda que, em relação às recomendações formuladas no Relatório de monitorização dos exercícios de 2018 e 2019, a APDL alegou que, no exercício de 2020, ainda não foi possível implementar as recomendações, quer por ainda se encontrar em contactos com o ROC para avaliar essa possibilidade para o exercício de 2021, quer pelos condicionalismos provocados pela pandemia.

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

- de uma forma global, a implementação da política tarifária da VND, em vigor desde 1 de agosto de 2018, contribuiu positivamente para o desenvolvimento da atividade de exploração da VND até ao fim do período do exercício em análise, traduzida num aumento do número de embarcações registadas para circulação na VND e na mitigação dos efeitos provocados pela pandemia de Covid-19, até 31 de dezembro de 2020.
- no período em análise, e decorrente da implementação política tarifária da VND, foram aplicados, com as condicionantes resultantes das restrições apontadas e da pandemia de Covid-19, os princípios e regras gerais orientadores da transparência financeira e autonomia dos portos preconizadas no Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, 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.

VI – RECOMENDAÇÕES

96. Tendo em conta o exposto no presente Relatório e no Relatório relativo aos exercícios de 2018 e 2019, **considera-se ser de recomendar novamente à APDL**, para o presente e futuro, no 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 dossier 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 dossier de consulta anual aos utilizadores/operadores 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 exhaustiva, 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/operadores, 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/operadores da VND;
- Promova um inquérito de satisfação junto dos utilizadores e passageiros da VND, de forma a apurar o grau de satisfação dos utilizadores/operadores e passageiros com as infraestruturas da VND;

- Face à situação pandémica, e tal como expresso 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.
97. 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 a ponderação da provisão, pela APDL, de fontes alternativas de financiamento.
 98. Recomenda-se, assim, o prosseguimento do objetivo estratégico de equilíbrio económico-financeiro das áreas de negócio deficitárias, por via da procura de novas formas de financiamento que permitam assegurar os meios financeiros necessária à cobertura dos custos incorridos e à concretização dos investimentos planeados para a VND, sejam eles através da adoção de uma política de retenção de resultados ou de alterações à política tarifária.
 99. 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, no ofício 675/2020, de 31 de julho.
 100. 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.

Lisboa, 15 fevereiro de 2022