

## PARECER N.º 11/AMT/2023

### I. ENQUADRAMENTO

#### I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é emitido mediante solicitação da Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), através da sua Comunicação com a referência Of\_409/2022, datada de 2022.05.05, e incide sobre aplicação de uma caução para os operadores da atividade marítimo-turística na Via Navegável do Douro (VND), atendendo a que se encontra prevista a respetiva possibilidade no Regulamento de Tarifas da VND.
2. Enquadra-se no âmbito das alíneas a), f), m), n) do n.º 1 e das alíneas a), c) e f) do n.º 4, do artigo 5.º, e ainda da alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º dos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.

#### I.2. Contexto

3. O Regulamento de Tarifas da VND foi aprovado pelo Conselho de Administração da APDL, no uso das competências que lhe estavam conferidas pela alínea d) do n.º 2 (atual alínea e) do n.º 3) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro (Regulamento. N.º 443/2018).

Posteriormente, em maio de 2019, este regulamento foi objeto de alteração no que reporta especificamente à atualização das tarifas de acostagem e de utilização da via navegável.

4. O n.º 4 do artigo 5.º do Regulamento de Tarifas da VND refere que *“A APDL, sempre que o entenda conveniente, para salvaguarda dos interesses da autoridade portuária, poderá exigir a cobrança antecipada das tarifas ou que seja previamente assegurado, designadamente, por depósito ou garantia bancária, o pagamento de quaisquer quantias que lhe possam vir a ser devidas e resultantes da aplicação das tarifas.”*
5. Na mencionada Comunicação da APDL com a referência Of\_409/2022, a Administração Portuária refere que não tem vindo a solicitar aos operadores a mencionada garantia, contudo, *“desde a aprovação do sobredito regulamento, e apesar de todas as diligências efetuadas pelos diversos serviços da APDL, tem-se vindo a registar um aumento do número*

*de incumprimentos de prazos de pagamento ao nível dos operadores marítimo-turísticos da VND, o que representa um risco financeiro acrescido para esta autoridade portuária”, pelo que, “perante esta realidade, pretende a APDL aplicar uma caução (garantia financeira) a prestar no âmbito do exercício de atividade de operador marítimo-turístico na Via Navegável do Douro, mediante uma fórmula de cálculo semelhante à utilizada no caso dos agentes de navegação de Leixões e Viana do Castelo”.*

6. Refere, igualmente, que *“será de notar que, os agentes de navegação dos portos de Leixões e Viana do Castelo, têm vindo a prestar, ao longo dos últimos anos, uma garantia financeira a favor da APDL no âmbito da sua atividade, cujo valor é atualizado anualmente, em face da faturação do ano transato, correspondendo ao valor da faturação de dois meses, tendo em conta a faturação média dos dois últimos anos de cada agente de navegação (conforme Deliberação do Conselho de Administração da APDL n.º 41 de 04/02/2016)”.*

## **II. PARECER DA AMT**

### **II.1. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer**

7. O Regulamento de Tarifas da VND tem como princípios orientadores: *“(i) uma repartição equitativa do esforço exigível aos diferentes utilizadores da Via Navegável do Douro, sendo tal objetivo materializado através do princípio do utilizador-pagador; (ii) as tarifas nele constantes foram definidas com o intuito de não estabelecer discriminações injustificadas entre os utilizadores; (iii) sem prejuízo do referido no ponto anterior, a APDL poderá proceder à modulação das tarifas por motivos de interesse público e geral, nomeadamente de ordem ambiental, de capacidade ou do grau de congestionamento da via navegável, desde que os critérios adotados sejam pertinentes, objetivos e transparentes; (iv) a APDL poderá estabelecer tarifas específicas pela prestação de serviços específicos e personalizados solicitados pelos utilizadores”<sup>1</sup>.*
8. A APDL, atendendo ao regulamento mencionado, tem a intenção de introduzir a obrigatoriedade da prestação de caução (garantia financeira), por deliberação do respetivo Conselho de Administração, em que o valor da garantia corresponde ao valor de dois meses de faturação, considerando a faturação média dos dois últimos anos, emitida pela APDL, no âmbito da atividade de cada operador marítimo-turístico na VND, ou seja:

---

<sup>1</sup> Ver “Preâmbulo” do [Regulamento de Tarifas 2018 da Via Navegável do Douro](#).

$$\text{Valor da garantia} = \frac{\text{Faturação ano } n-1 + \text{Faturação ano } n-2}{24} \times 2$$

Sendo, contudo, de referir que:

- O valor mínimo da garantia será de € 1 000, pelo que sempre que resultar da fórmula supra um valor inferior, deverá o operador marítimo-turístico prestar uma garantia no valor de € 1 000;
  - O valor da garantia será atualizado todos os anos, tendo por referência os dados de faturação dos dois anos anteriores; e
  - No caso de novos operadores marítimo-turísticos, o montante da garantia será definido em função da estimativa da faturação que lhes for emitida pela APDL ao longo do primeiro ano de atividade enquanto operador marítimo-turístico na VND, sem prejuízo do valor mínimo de € 1 000.
9. Conforme exposto pela APDL, a prestação da caução operar-se-ia das seguintes duas formas distintas:
- 9.1. *“Caso não sejam ainda operadores marítimo-turísticos da VND, deverá ser prestada a caução aquando da atribuição do Certificado de Utilização da Via (CUV)”*; e
- 9.2. *“Caso sejam já operadores da VND, os serviços da APDL solicitarão individualmente a cada operador marítimo-turístico a prestação da respetiva caução”*.
10. É sobre esta intenção de introdução de obrigatoriedade da prestação de caução, pelo exercício da atividade de operador marítimo-turístico na VND que, em síntese, incide o presente Parecer.

## II.2. Metodologia

11. O presente Parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de Regulador Económico Independente com jurisdição no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras), tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o

investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, neste caso no âmbito específico do desenvolvimento da VND.

12. Inscreve-se no cumprimento da missão da AMT e fundamenta-se nas atribuições previstas nas alíneas a), f), m), n) do n.º 1 e das alíneas a), c), e f) do n.º 4, do artigo 5.º, e ainda da alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º dos seus estatutos.
13. Ao presente Parecer serão aplicados os aspetos essenciais do paradigma de Regulação Económica de Elevada Qualidade, com suporte nos pilares estratégicos de: (i) avaliação de *compliance* das vertentes determinantes do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes; (ii) conhecimento compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade; (iii) supressão de falhas de mercado; (iv) redução e, tendencialmente, eliminação de falhas de Estado, incluindo as do legislador, enquanto organizador da economia, e de regulamentação; e (v) promoção do equilíbrio dinâmico e resiliente das Racionalidades, não aditivas e de verificação cumulativa, dos Investidores, dos Empreendedores / Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.
  - 13.1. Tem-se em vista contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (i) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos mercados relevantes da mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, (ii) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência não falseada, ou seja, sem restrições nem distorções.
  - 13.2. No caso presente vai dar-se especial atenção aos aspetos relativos à competitividade da VND, num contexto facilitador do investimento estruturante no tecido produtivo, do crescimento económico e do emprego, protegendo e promovendo sempre o referido interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, numa perspetiva de sustentabilidade social, financeira, económica e ambiental, e de coesão territorial, daí advindo manifestas repercussões positivas para a Sociedade e para a Economia, no âmbito dos mercados da mobilidade e dos transportes.
  - 13.3. Assim, a análise que será desenvolvida nas seções seguintes envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da UE, bem como a análise das Racionalidades: (i) dos Investidores; (ii) dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores; e (iii) dos Contribuintes.

### **II.2.1.1 Análise de Compliance**

14. O exercício da regulação económica independente nas democracias com uma maturidade mais desenvolvida exige um escrutínio de *compliance* que contribua para a avaliação da transparência e da *accountability*.
15. A APDL, nos termos do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na sua redação atual, e atenta a sua sucessão ao ex-Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), operada pelo Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, detém a titularidade de todos os direitos, obrigações e posições jurídicas patrimoniais, contratuais e administrativas, mobiliárias e imobiliárias, independentemente da sua fonte e natureza, que se encontrem afetos ou que digam respeito à jurisdição portuária direta nas zonas marítimas, fluvio-marítimas e terrestres necessárias à exploração da VND.

Integra, assim, as atribuições e competências relativas à VND nos seus múltiplos aspetos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efetivos, de administração do património do Estado que lhe está afeto e de exploração portuária, e desenvolve as atividades que lhe sejam complementares, subsidiárias ou acessórias, assegurando a navegabilidade da referida via e garantindo a segurança portuária, bem como as funções e poderes de autoridade portuária nas áreas que constituem essa via navegável.

16. Em conformidade, no âmbito da VND, compete designadamente à APDL, S.A.:

16.1. Promover e incentivar a navegação na VND;

16.2. Promover e incentivar as atividades relacionadas com a navegação, divulgando a sua imagem junto dos agentes económicos, gerindo os recursos e contribuindo para o desenvolvimento da região do Douro;

16.3. Desenvolver e conservar as infraestruturas e os equipamentos destinados a assegurar a circulação na VND e a utilização das instalações portuárias;

16.4. Administrar os bens integrados na sua área de jurisdição; e

16.5. Coordenar as intervenções de outras entidades públicas ou privadas com impacto na VND.

17. Igualmente, nos termos da alínea e) do n.º 3) do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 335/98, na sua redação atual, a APDL tem competência para “*Fixação das taxas e tarifas a cobrar pela utilização dos portos, da via navegável do rio Douro e das infraestruturas ferroviárias sob sua gestão, bem como dos serviços neles prestados, e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais*”, ao abrigo da qual foi estabelecido em 2018 o Regulamento de Tarifas da VND e, posteriormente, em 2019, a sua atualização, no

âmbito específico das tarifas de acostagem e de utilização da VND, ambos objeto de parecer, no sentido favorável, da AMT, condicionado à implementação das recomendações formuladas à altura.

18. Na análise da intenção da APDL introduzir a obrigatoriedade da prestação de caução pelo exercício da atividade de operador marítimo-turístico na VND, considera a AMT que, à semelhança do ocorrido nas apreciações antecedentes relativas à aprovação e posterior atualização do Regulamento de Tarifas da VND, deverá ser considerada a promoção da competitividade desta via, envolvendo designadamente a melhoria da qualidade e do seu desempenho, e incluindo 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.
19. Neste contexto, um dos princípios norteadores da análise da AMT será necessariamente o da não discriminação entre utilizadores, sem prejuízo da possibilidade de modulação de taxas por motivos de interesse público e geral, a par dos princípios da transparência e da participação, necessários ao funcionamento adequado do sistema de tarifação.
20. Naturalmente que importa também que sejam devidamente acautelados os princípios gerais da atividade administrativa, tal como constantes do Código do Procedimento Administrativo<sup>2</sup>, nomeadamente os princípios da (i) prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; da (ii) boa administração; e da (iii) proporcionalidade.

### **II.2.1.1. Universo de Aplicação da Caução**

21. O Regulamento de Tarifas da VND é aplicável pela circulação de embarcações nessa via navegável, particularmente pela utilização das eclusas, do canal de navegação e das infraestruturas e dos equipamentos fluviais, que se agrupam pelas duas seguintes categorias tarifárias:
  - 21.1. Tarifas de Circulação, com os parâmetros definidos no regulamento, onde se incluem a Tarifa de Eclusagem; a Tarifa de Utilização da Via (TUV) e a Tarifa de Acostagem; e
  - 21.2. Tarifas de Exploração que o regulamento indica apenas que serão fixadas anualmente pela APDL relativamente aos serviços de fornecimento de energia elétrica e de água, serviço de recolha de resíduos e ainda de outros fornecimentos e serviços.

---

<sup>2</sup> Aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual](#).

- 22.** Sem prejuízo do princípio da diferenciação dos serviços e taxas, bem de isenções específicas para as tarifas de circulação, conforme consta do artigo 11.º do Regulamento da VND, este regulamento aplica-se aos diferentes utilizadores da VND, e num contexto de integração dos princípios do utilizador-pagador e de não estabelecer discriminações injustificadas entre utilizadores, sejam embarcações de carga, embarcações marítimo-turísticas, embarcações de recreio e de pesca, outras embarcações, equipamento e material flutuante, ou ainda embarcações que transportem materiais explosivos, inflamáveis ou poluentes.
- 23.** Por sua vez, e nos termos do artigo 9.º do Regulamento da VND, a TUV não é aplicável a navios de transporte de mercadorias, às embarcações de pesca e às embarcações não monitorizadas.
- 24.** Entende-se que o n.º 4 do artigo 5.º, relativo à cobrança de todo o tipo de tarifas previstas no Regulamento de Tarifas da VND, e que prevê a possibilidade da APDL, *“sempre que o entenda conveniente, para salvaguarda dos interesses da autoridade portuária, poderá exigir a cobrança antecipada das tarifas ou que seja previamente assegurado, designadamente, por depósito ou garantia bancária, o pagamento de quaisquer quantias que lhe possam vir a ser devidas e resultantes da aplicação das tarifas”*, apresenta um carácter pontual e não uma regra geral obrigatória, a ser aplicável a partir de determinado momento.
- 25.** Na medida em que a APDL pretende introduzir a obrigatoriedade da prestação da caução, enquanto nova regra, a sua aplicação deveria ser precedida de uma prévia definição, tendo por base os vários princípios consagrados, quer no próprio Regulamento de Tarifas da VND (ver ponto **7**), quer no âmbito da atividade administrativa e considerados pela AMT (ver pontos **19 e 20**).
- Estão em causa, designadamente, os princípios da não discriminação, proporcionalidade, participação, transparência, prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, e ainda da boa administração.
- 26.** Ou seja, a nova regra de aplicação de caução deveria ser previamente objeto do conhecimento dos respetivos sujeitos passivos, a quem deveria ser dada a oportunidade de se pronunciarem sobre a mesma antes da sua adoção formal, e naturalmente constando do próprio instrumento regulamentar.
- 27.** Por sua vez, de acordo com a intenção da APDL, esta nova regra obrigatória apenas seria aplicável aos operadores marítimo-turísticos, ou seja, a apenas uma das várias categorias de utilizadores da VND, e assim suscetível de conflitar com o princípio da não discriminação entre utilizadores desta via navegável.

**28.** Será ainda de referir que o Regulamento de Exploração e Utilização da VND (Regulamento n.º 647/2019), e que estabelece as regras e procedimentos a observar na utilização e exploração da VND, não menciona qualquer requisito específico de caução para o exercício de atividade de operador marítimo-turístico ou outras, mas apenas que, *“sempre que tal se justifique, a APDL aprovará e publicitará outros regulamentos específicos para utilização pelas embarcações marítimo-turísticas, de recreio, atividades desportivas ou outras utilizações da VND não contempladas neste Regulamento”*.

**28.1.** Nos termos do Regulamento n.º 647/2019, o Certificado de Utilização da VIA (CUV) é *“emitido pela APDL, para efeitos de acesso, movimento e manobra das embarcações na VND, atestando a sua adequação, nomeadamente, às características e especificações dos seus troços e bem assim a afetação de um cais-base”*.

**28.2.** O CUV deve ser requerido pelos interessados mediante preenchimento de formulário disponibilizado pela APDL no Portal Douro-VND, contudo, não é estabelecido nesse regulamento qualquer valor de caução para a obtenção desse certificado.

**29.** Foi estabelecido um regulamento para o exercício da atividade marítimo-turística no Porto do Douro, na área de jurisdição da APDL, que exige licenciamento por essa Administração Portuária e estabelecendo as respetivas condições para o exercício da atividade marítimo-turística, mas é apenas aplicável no Porto do Douro e não no resto da VND.

Nesse caso particular, para além das taxas aplicáveis ao exercício da atividade marítimo-turística, está também prevista a constituição de um seguro ou garantia bancária para cobertura da responsabilidade civil em que o operador incorra perante a APDL, de montante a fixar na decisão que conceda a licença.

**30.** Neste contexto, recomenda-se que:

**30.1.** Previamente ao estabelecimento de regra de prestação obrigatória de caução no âmbito do Regulamento de Tarifas da VND, de forma a salvaguardar os interesses da autoridade portuária, obviando aos incumprimentos dos prazos de pagamento pela utilização da VND, a mesma seja objeto de uma alteração ao regulamento em apreço, cujo processo deverá decorrer sob a égide dos vários princípios anteriormente identificados no ponto **25**;

**30.2.** Se assegure a consulta pública dos interessados; e

**30.3.** A caução seja dirigida ao universo de utilizadores da VND e não apenas a uma categoria específica, concretamente os operadores da atividade marítimo-turística, e que seja assegurado que uma eventual isenção de aplicação da caução a uma ou

mais categorias de utilizadores dessa via navegável, esteja consagrada nas disposições do Regulamento de Tarifas da VND aplicáveis em matéria de isenções, bem como se encontre devidamente fundamentada.

#### **II.2.1.2. Critérios e Procedimentos de Aplicação da Caução**

- 31.** Por sua vez, e tendo igualmente em consideração a necessidade de garantir a aplicação dos diversos princípios definidos no ponto **25**, e em particular do princípio da transparência, a definição do montante concreto da caução para os utilizadores da VND em geral, e particularmente para os novos operadores, entrantes no mercado, em que não existem valores anteriores de faturação pela utilização desta via navegável, bem como os elementos de suporte a essa definição e os respetivos procedimentos, também deverão ser objeto do conhecimento prévio e direito de pronúncia dos sujeitos passivos, e constando do próprio Regulamento de Tarifas da VND.
- 32.** Este aspeto vem reforçar a necessidade de se proceder à alteração do Regulamento de Tarifas da VND, nos termos identificados no ponto **30**, no âmbito da qual deverá ser claramente definida a fórmula de cálculo do montante da caução a aplicar, os documentos a serem fornecidos e, ou, os elementos de suporte a esse cálculo, os procedimentos a adotar para cobrança dessa caução e, ainda, as formas de prestação e libertação dessa caução, tendo por referência a prática adotada em outras situações em que uma caução de natureza similar já exista, preferencialmente no âmbito das atividades associadas à utilização de infraestruturas ou serviços na área de jurisdição da APDL.

#### **II.2.2. Análise Centrada nas Racionalidades dos Investidores, dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores e dos Contribuintes**

- 33.** A AMT confere a maior atenção, conforme referido no ponto **13**, a uma *praxis* regulatória amiga do investimento, seja ele público ou privado, que exerça um papel estruturante no crescimento da economia, residindo o ponto central, neste caso, na capacidade de criar um ambiente incentivador do investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade da VND, no quadro da formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando, numa perspetiva dinâmica e resiliente, as Racionalidades dos Investidores, dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores e dos Contribuintes.

34. Neste contexto, analisam-se nas seções seguintes os aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas Racionalidades.

### **II.2.2.1. Racionalidade dos Investidores**

35. No âmbito dos Investidores, há que discernir os diversos segmentos que operam na VND, cada qual com matrizes de risco diferentes, designadamente o investidor direto nas infraestruturas associadas à VND, que neste caso é a própria APDL, os investidores em serviços de transportes que operem nesta via navegável, com relevo para os atuais e potenciais operadores marítimo-turísticos, e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, as empresas ligadas ao setor do turismo na Região do Douro.
36. Neste contexto, importa a ponderação dos custos e benefícios económicos que a obrigatoriedade de prestação de caução para a utilização dos serviços associados à utilização da VND possa induzir.
37. O desenvolvimento da navegação no rio Douro, particularmente a atividade marítimo-turística, mas também de transporte de mercadorias e de navegação de recreio e desportiva, aporta inegáveis benefícios sociais e económicos para a região e atividade da VND.
38. A manutenção da VND em exploração, e em particular a melhoria das suas condições de navegabilidade e de segurança, bem como outras intervenções que potenciem a eficiência e a qualidade das atividades desenvolvidas nesta via navegável, requerem investimentos significativos e prestação de serviços específicos pela APDL, devendo o tarifário de utilização deste importante recurso (VND):
- 38.1.** Garantir o equilíbrio económico da operação da VND, sem o recurso a subsídios à exploração, 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 padrões exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores classificadas na Rede Principal da Rede Transeuropeia de Transportes, como é o caso do rio Douro;
- 38.2.** Aplicar o princípio do utilizador-pagador, fazendo corresponder a cada tarifa fixada um benefício claramente percebido pelos utilizadores;

- 38.3.** Garantir equidade na distribuição dos encargos da operação por todos os utilizadores da VND; e
- 38.4.** 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.
- 39.** Assim, a aplicação de uma caução para garantir o cumprimento dos prazos de pagamento ao nível dos utilizadores da VND é um fator positivo na perspetiva do investimento, pela APDL, num recurso de interesse público que é esta via navegável, desde que garantido que o custo adicional para os investidores nas atividades desenvolvidas na VND, em particular da atividade marítimo-turística e de transporte de mercadorias, não constitua um fator de retração do respetivo investimento.
- 40.** Não se perspetiva que a exigência de uma caução possa ser um elemento dissuasor do investimento pelos operadores que utilizam a VND, tendo em consideração que o encargo subjacente, qualquer que seja a modalidade adotada, sendo correspondente a dois meses de faturação pela APDL ao operador, relativo aos serviços utilizados no âmbito da VND, com um mínimo de € 1 000, não será muito significativo na estrutura anual de custos.
- Isto, sem prejuízo das correções anuais decorrentes da faturação média havida no biénio anterior, mas que podem ser tanto para incremento como para redução da caução em função da atividade desenvolvida pelo operador, e que é a prática já adotada em contexto de serviços portuários, concretamente para os agentes de navegação, no âmbito dos portos de Leixões e de Viana do Castelo.
- 41.** Por outro lado, há a considerar o efeito positivo no ambiente concorrencial induzido pela garantia de que nenhum operador beneficiará financeiramente do incumprimento nos prazos de pagamento das faturas emitidas pela APDL.
- 42.** Neste contexto, a avaliação do impacto da prestação obrigatória de caução como garantia de pagamento das tarifas, nos prazos devidos, pela utilização da VND, desde que aplicada de forma proporcional, transparente e não discriminatória, é tendencialmente positiva para a Racionalidade dos Investidores.

#### **II.2.2.2. Racionalidade dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores**

- 43.** No âmbito desta Racionalidade que, por si só, agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa valorizar os Empreendedores/Profissionais/Utilizadores/ Consumidores que procuram soluções de mobilidade mais inclusiva, mais eficiente e mais

sustentável, neste caso concreto na utilização de transporte de passageiros, no caso particular da atividade marítimo-turística, e de mercadorias na VND.

Cabe também a um Regulador Económico Independente, como a AMT, avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais decisões dos poderes públicos face à sua atratividade para com os referidos segmentos sociológicos.

44. Atento o potencial da VND, enquanto importante recurso para o desenvolvimento da atividade turística da Região do Douro, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta Racionalidade, será o dos operadores de atividade marítimo-turística, a que se seguirão os operadores de transporte de mercadorias por via navegável interior, os quais dependem da utilização desta via navegável, funcionando com adequadas condições de navegabilidade e segurança, bem como dos serviços e infraestruturas associadas, para desenvolverem a sua atividade.
45. A aplicação da caução em análise, atenta a sua finalidade e montantes envolvidos, mencionados no ponto 40, não se afigura ter um impacto com expressão nos custos da atividade dos operadores que utilizam a VND, pelo que também não deverá ter reflexo nos preços dos serviços prestados por esses operadores, seja em termos de transporte de passageiros, com relevo na atividade marítimo-turística, seja no transporte de mercadorias.
46. Resulta, assim, que se perspetiva que a prestação obrigatória de caução tenha um impacto neutro na perspetiva dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores.

### **II.2.2.3. Racionalidade dos Contribuintes**

47. Relativamente à Racionalidade dos Contribuintes, importa avaliar a resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e a perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados.

Cabe também ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais decisões do Estado e demais entidades públicas face à sua atratividade para com os contribuintes.

48. Assim, se no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é facilmente perceptível, a fixação da obrigatoriedade da caução em análise, sem gerar qualquer encargo financeiro para a APDL,

não apresenta qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal.

49. A remuneração da APDL, pelos encargos com o investimento e prestação de serviços enquanto entidade gestora da VND, provém, designadamente, das tarifas a pagar pelos utilizadores dessa via navegável, pelo que o pagamento atempado dessas tarifas, ou o seu ressarcimento por via do acionamento da caução, afigura-se apresentar um impacto tendencialmente positivo nos custos de uma entidade pública, como é o caso da APDL, e, conseqüentemente, nos contribuintes, apesar da sua expressão reduzida.
50. Por sua vez, não se perspetiva qualquer impacto resultante do estabelecimento de caução obrigatória aos utilizadores da VND, em termos de escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos.
51. Em conclusão, a aplicação da Racionalidade ancorada nos Contribuintes conduz à perceção de que o balanço, em termos dos benefícios líquidos globais para este segmento sociológico, será tendencialmente positivo, embora de expressão reduzida.

### **III. RECOMENDAÇÕES**

52. Em face do exposto, e tendo em vista garantir a aplicação dos princípios da não discriminação, proporcionalidade, participação, transparência, prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, e ainda da boa administração, recomenda-se que:
  - 52.1. Previamente ao estabelecimento de regra de prestação obrigatória de caução no âmbito do Regulamento de Tarifas da VND, de forma a salvaguardar os interesses da autoridade portuária, obviando aos incumprimentos dos prazos de pagamento pela utilização da VND, a mesma seja objeto de uma alteração ao regulamento em apreço, cujo processo deverá decorrer sob a égide dos vários princípios referidos;
  - 52.2. Se assegure a consulta pública dos interessados;
  - 52.3. A caução seja dirigida ao universo de utilizadores da VND e não apenas a uma categoria específica, concretamente os operadores da atividade marítimo-turística, e que seja assegurado que uma eventual isenção de aplicação da caução a uma ou mais categorias de utilizadores dessa via navegável, esteja consagrada nas disposições do Regulamento de Tarifas da VND aplicáveis em matéria de isenções, bem como se encontre devidamente fundamentada; e

**52.4.** Seja claramente definida nessa atualização do regulamento, a fórmula de cálculo do montante da caução a aplicar, os documentos a serem fornecidos e, ou, os elementos de suporte a esse cálculo, os procedimentos a adotar para a execução dessa caução e, ainda, as formas de prestação e libertação dessa caução, tendo por referência a prática adotada em outras situações em que uma caução de natureza similar já exista, preferencialmente no âmbito das atividades associadas à utilização de infraestruturas ou serviços na área de jurisdição da APDL.

## CONCLUSÕES

**53.** Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo deste Parecer, afigura-se-nos oportuno realçar, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT, enquanto Regulador Económico Independente no contexto do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, que a fixação da obrigação da prestação de caução, como regra, visando a garantia do cumprimento do pagamento nos prazos previstos das tarifas abrangidas pelo Regulamento de Tarifas da VND, deve ser efetuada garantindo os princípios da não discriminação, proporcionalidade, participação, transparência, prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, e ainda da boa administração.

**54.** Em face de tudo o que antecede, e tendo em consideração as atribuições da AMT previstas nas alíneas a), f), m), n) do n.º 1 e das alíneas a), c) e f) do n.º 4, do artigo 5.º, e ainda da alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º dos seus estatutos, esta Autoridade recomenda que uma eventual fixação de uma regra de caução obrigatória no contexto do Regulamento de Tarifas da VND, seja objeto de previa revisão desse regulamento, acompanhada da necessária fundamentação e consulta pública dos interessados, conforme indicado no ponto **52** deste Parecer.

Lisboa, 08 de fevereiro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino