



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

Exercício de 2021



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Conteúdo	
I – ENQUADRAMENTO	3
II - ANTECEDENTES	5
III - ANÁLISE	7
III.I - Separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias	7
III.II - Análise das contas de exploração real global e por tarifa da unidade de negócio da VND, apuradas pela APDL, no exercício de 2021, em resultado da aplicação da política tarifária da VND, bem como dos regulamentos tarifários subjacentes	10
III.II.I - Conta de exploração real global da unidade negócio de VND, exercício de 2021	10
III.II.II - Conta de exploração real da unidade de negócio VND, por tarifa, exercício de 2021	16
III.II.II.I - Conta de exploração real da tarifa de eclusagem, exercício de 2021	18
III.II.II.II - Conta de exploração real da tarifa de utilização da via (TUV), exercício de 2021	20
III.II.II.III - Conta de exploração real da tarifa de acostagem, exercício de 2021	21
III.II.II.IV - Conta de exploração real outras tarifas, exercício 2021	22
IV - PERSPETIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DA VND PARA O EXERCÍCIO DE 2023	23
V- CONCLUSÕES	26
VI – RECOMENDAÇÕES	29
VII – AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS	32

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. 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, que constituem, , vetores que norteiam a atuação da AMT.
4. A AMT tem preconizado 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 descuidar os interesses de todos os intervenientes.
5. A base legal para a fixação de tarifas decorre da alínea e) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na sua última redação, onde é estabelecido que são conferidas à APDL, entre outras, a competência para "*fixação das taxas e tarifas a cobrar pela utilização dos portos, da via navegável do rio Douro e das infraestruturas ferroviárias sobre a sua gestão, bem como os*

serviços neles prestados, e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais”.

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 estava em “*compliance*” com a legislação aplicável e 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. Nesse sentido, a AMT considerou que o Regulamento da APDL 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 apurada, com base nos dados anuais reais, permitindo assim obter dados auditáveis que garantam a transparência e objetividade da relação entre a APDL e os agentes económicos e na relação destes entre si.

9. No âmbito do processo anual de atualização do regulamento de tarifas da VND, a AMT monitoriza a implementação das recomendações efetuadas, e avalia a 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 reporte de informação de entidades reguladas é essencial para o exercício das suas atribuições, 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.
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

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.

De ressaltar que, desde então, foi publicado o Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, que assegura a execução das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2017/352, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos e o Decreto-Lei n.º 39/2023, de 30 de maio, que estabelece as regras de certificação das pessoas que operam em embarcações que navegam nas vias navegáveis interiores

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 14 de janeiro de 2021, o Conselho de Administração da AMT, nos termos da Deliberação n.º AMT-D003/2021, aprovou a proposta de medidas tarifárias para 2021 da VND.
16. 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.
17. Em 21 de abril de 2022, o Conselho de Administração da AMT, nos termos da Deliberação n.º AMT-D062/2022, aprovou a proposta de medidas tarifárias para 2022 da VND.
18. Em 10 de maio de 2022, foi publicado na página eletrónica da AMT o relatório de monitorização da implementação do regulamento tarifário da Via Navegável do Douro – exercício de 2020.
19. Em 10 de novembro de 2022, através do ofício n.º 07582-CA/2022, a AMT, de forma a desencadear a ação de monitorização do regulamento de tarifas da Via Navegável do Douro, relativa ao exercício de 2021, e de seguimento do recomendado na sua deliberação de aprovação e no relatório de análise à implementação do regulamento de tarifas da Via Navegável do Douro, relativa ao exercício de 2020, solicitou à APDL, o envio das evidências que demonstrassem, na prestação de contas do exercício de 2021, e no processo de consulta pública para 2023, a implementação das recomendações até então formuladas.
20. Em 29 de dezembro de 2022, o Conselho de Administração da AMT, deliberou aprovar a proposta de revisão do Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos da VND para 2023, conforme Parecer n.º 95/AMT/2022, de 29 de dezembro de 2022.

21. Por e-mails, datados de 5 de dezembro de 2022 e 6 de janeiro de 2023, a APDL remeteu a informação solicitada no ofício n.º 07582-CA/2022, de 10 de novembro de 2022, tendo-se considerado que a informação remetida permitiria o cumprimento do objetivo da ação em referência.
22. Em 25 de maio de 2023, o Conselho de Administração da AMT, através da Deliberação n.º AMT- D041/2023, decidiu aprovar o projeto de Regulamento de Tarifas para 2023, na VND, nos termos e com os fundamentos da Informação AMT/2023/148 e respetivo parecer de 12 abril de 2023.

III - ANÁLISE

23. 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 a 31 de dezembro de 2021.

III.1 - Separação contabilística da atividade da VND em relação à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias

24. Da informação remetida, designadamente do Relatório e Contas do exercício de 2021, 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.
25. 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.
26. 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.
27. Contudo, constatou-se no exercício em análise que, à semelhança dos exercícios anteriormente monitorizados (2018, 2019 e 2020), ainda não foi apresentado 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.

28. 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.
29. 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.

30. 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.
31. Neste âmbito, importa sublinhar 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.
32. 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.
33. Neste sentido, e tal como recomendado nos relatórios de monitorização da implementação do regulamento de tarifas da VND – exercícios de 2018, 2019 e 2020, 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.
34. 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.
35. Neste contexto, constatou-se que, de acordo com a informação remetida pela APDL relativa ao exercício de 2021, a APDL ainda não apresentou as contas individuais da VND, 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 2022.

III.II - Análise das contas de exploração real global e por tarifa da unidade de negócio da VND, apuradas pela APDL, no exercício de 2021, em resultado da aplicação da política tarifária da VND, bem como dos regulamentos tarifários subjacentes

III.II.I - Conta de exploração real global da unidade negócio de VND, exercício de 2021

36. 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.
37. Esta política tarifária prevê a implementação gradual das medidas nela inscritas ao longo de quatro anos (2018-2021), 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.
38. 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.
39. Após a forte contração registada em 2020, em resultado das medidas restritivas de contenção da pandemia, o ano 2021 caracterizou-se pela recuperação da atividade económica na VND, não obstante alguns estrangulamentos resultantes da escassez da oferta de bens intermédios e dos estrangulamentos nas cadeias de transporte de mercadorias.
40. 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 2021.

Quadro 1 – Conta de exploração global VND (euros)

Descrição	2018	2019	2020	2021	Var. 20/21
	Real	Real	Real	Real	
Vendas e serviços prestados	1 583 738	2 334 103	1 197 825	1 525 995	27%
Tarifa de Eclusagem	704 268	827 009	143 833	334 974	133%
Tarifa de Acostagem	302 707	523 193	247 392	205 986	-17%
Tarifa Utilização da Via	0	337 324	290 895	330 623	14%
Tarifa Recolha Resíduos	0	99 270	103 406	189 867	84%
Tarifas de Usos Dominiais	516 623	470 144	360 467	340 703	-5%
Outros	60 141	77 163	51 833	123 841	139%
Subsídios à exploração	0	0	0	0	-
Outros ganhos	1 527	5 030	0	0	-
RENDIMENTOS EXPLORAÇÃO	1 585 265	2 339 133	1 197 825	1 525 995	27%
CMVMC	-4 862	-13 942	-15 814	-15 220	-4%
FSE	-1 530 639	-1 633 012	-1 933 077	-2 018 978	4%
Gastos com pessoal	-561 287	-542 032	-569 336	-582 040	2%
Outros gastos	-764 883	-626 012	-436 575	-360 923	-17%
GASTOS EXPLORAÇÃO	-2 861 671	-2 814 998	-2 954 801	-2 977 162	1%
EBITDA	-1 276 406	-475 865	-1 756 976	-1 451 167	-17%
Gastos de depreciação e amortização	-2 044 819	-2 528 995	-2 740 400	-2 743 871	0%
EBIT	-3 321 225	-3 004 860	-4 497 376	-4 195 039	-7%
Resultados Financeiros	0	0	0	0	-
RESULTADOS ANTES IMPOSTOS	-3 321 225	-3 004 860	-4 497 376	-4 195 039	-7%

Fonte: APDL

41. No que diz respeito ao exercício financeiro em análise (2021), destacamos os seguintes factos:

- Tal como se constata do Quadro 1, a exploração da unidade de negócio da VND, no exercício de 2021, foi deficitária, tendo ainda assim atingido um desagravamento do resultado ao nível do EBITDA;
- As vendas e prestações de serviços da VND registaram um acréscimo de (+27%) em relação a 2020, apesar dos montantes das tarifas em vigor em 2021 não terem sofrido qualquer alteração em relação a 2020, tendo nessa medida contribuído para a redução do défice de exploração em (-17%);
- Considerando os factos anteriormente relatados, este acréscimo das vendas e serviços prestados esteve diretamente relacionado com a recuperação da atividade de turismo fluvial na VND em 2021, que se traduziu num crescimento de (+23%), face ao ano de 2020. Essa recuperação foi mais notória nos segmentos de Cruzeiros de 1 dia e cruzeiros em Navio-Hotel.

- As tarifas de eclusagem, utilização da via e recolha de resíduos registaram, no seu conjunto em 2021, um acréscimo nas receitas de cerca de 317 mil euros, comparando com o ano de 2020.
 - Já a tarifa de acostagem evoluiu em sentido contrário, tendo registado um decréscimo de cerca de 41 mil euros, face a 2020, em consequência da retoma da atividade que originou menores períodos de imobilização das embarcações;
 - Os gastos de exploração registaram um acréscimo (+1%), face 2020;
 - A rubrica custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas (CMVMC) registou um decréscimo de (-4%), face a 2020;
 - A rubrica fornecimentos e serviços externos (FSE) registou um acréscimo de (+4%) face a 2020, que em boa medida se deveu essencialmente ao incremento dos gastos com a subcontratação de serviços de recolha resíduos em cerca de 287 mil euros;
 - Na rubrica gastos com o pessoal, apesar da manutenção do número de pessoas alocadas à VND, verificou-se um aumento de (+2,2%) face a 2020, na sequência do reconhecimento contabilístico em 2021, do pagamento de um prémio de desempenho aos colaboradores da APDL alocados à VND, e das progressões das carreiras profissionais de acordo com os Instrumentos de Regulamentação Coletiva do Trabalho;
 - A rubrica outros gastos, que diz respeito ao conjunto de atividades de suporte, gestão e administração da empresa, que são transversais a todas as áreas e unidades de negócio da APDL, e que no âmbito da elaboração da contabilidade analítica, são imputados às unidades de negócio através de critérios definidos, registaram uma diminuição de (-17%) face ao ano de 2020.
42. Ao nível do investimento em 2021, a APDL investiu cerca de 2,46 milhões de euros na VND.
43. Do montante investido, destacam-se as seguintes intervenções:
- Porto de Lamego: intervenção no âmbito do sistema de recolha de águas residuais;

- Cais da Régua: intervenção, que consistiu na reformulação da rede de fornecimento de energia elétrica para o cais marítimo turístico da Régua, com vista a disponibilizar a alimentação elétrica a navios marítimo-turísticos que operem no rio Douro, e também a disponibilizar abastecimento de água às embarcações. Ficou também instalado e configurado um sistema de gestão, monitorização e controlo do fornecimento de eletricidade/água que permitirá a integração/interligação do sistema com RIS Douro e o sistema informático da Janela Única Portuária;
 - Cais da Senhora da Ribeira: Tendo em conta que na albufeira da Valeira apenas existem instalações precárias para acostagem de embarcações marítimo-turísticas, foram reforçadas as condições de acostagem no cais da Sra. da Ribeira para amarração de navios do tipo hotel através da execução de 3 duques d'alba;
 - Operacionalidade e Segurança da VND: disponibilização de controlo de acessos a várias infraestruturas fluviais, e a aquisição de lanternas, balizagem e georreferenciação, para continuação da implementação do novo assinalamento fluvial.
44. Segundo a informação incluída no Relatório e Contas do exercício de 2021, da APDL, os investimentos realizados pela APDL em 2021, nas unidades de negócio geridas por si, e da qual faz parte a VND, *“foram financiados em 7% pelo Orçamento de Estado, 23% por fundos comunitários e 70% por fundos próprios”*.
45. No Quadro 2 infra, apresentam-se os investimentos realizados na VND, no quadriénio 2018 a 2021 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	2021
Operacionalidade e Segurança da VND	1 271 897	793 219	528 495	1 057 101
Infraestruturas Fluviais e Terrestres	1 246 937	1 036 429	932 081	1 346 700
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	23 274
Douro's Inland Waterway 2020		4 466 883	15 163	30 528
Gestão Ambiental				4 948
Total	4 417 912	6 301 431	1 572 719	2 462 551

Fonte: APDL

46. 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.
47. Referir ainda que os investimentos na VND em 2021, não se refletiram num aumento significativo da rubrica gastos de depreciações e amortizações (+0,1%), que, de acordo com a política tarifária aprovada, só serão recuperados através das tarifas aplicadas, quando as condições do mercado da VND, assim o permitirem.
48. Em relação à performance operacional em 2021, 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 279 mil passageiros, o que traduz um aumento de (+23%) relativamente ao ano anterior.

Quadro 3 – Estatística operacional da VND

Descrição:	2020	2021	Var.20/21
Nº Passageiros	226 333	279 137	23%
- Passageiros em Navio Hotel	5 241	33 307	536%
- Passageiros MT - Cruzeiros 1 dia	36 174	74 438	106%
- Passageiros MT - Mesma Albufeira	174 940	160 883	-8%
- Passageiros Embarcações Recreio	9 978	10 509	5%
Nº Acostagens	1 744	4 495	158%
- Tempo médio acostagem (horas)	65,84	20,89	-68%
- Comprimento médio embarcações (metros)	57,50	65,05	13%
Nº Eclusagens	5 299	9 379	77%
- nº médio de passageiros	27,67	43,84	58%
- nº médio de tripulantes	9,45	16,65	76%

Fonte: APDL

49. O principal contributo para esta recuperação, deve-se ao crescimento observado nos segmentos Navio-Hotel e Cruzeiros de 1 dia, que transportaram, respetivamente, cerca de (+536%) e (+106%) respetivamente, passageiros que em 2020. Já os passageiros em cruzeiros na mesma albufeira registaram um decréscimo de (-8%) face ao ano transato.
50. Considerando os dados supramencionados para o ano em análise, podemos concluir que:
- o número de acostagens realizadas em 2021, revelou um acréscimo de (+158%), em relação ao ano anterior, fruto da retoma do movimento de embarcações;
 - o tempo médio de acostagem das embarcações apresentou uma quebra de (-68%), face a 2020, em virtude da diminuição do tempo de imobilização das embarcações;
 - o número de eclusagens cresceu (+77%), face a 2020, mas manteve-se ainda assim abaixo dos valores pré-pandemia;
 - o número médio de passageiros e tripulantes transportados cresceu para valores próximos dos verificados antes da pandemia, indiciando uma melhoria das taxas de ocupação.
51. Por outro lado, podemos constatar que apesar dos impactos da pandemia sobre o turismo fluvial na VND durante o ano de 2021, tendo as restrições impostas

apenas sido levantadas durante o mês de maio, ainda assim foi possível observar uma recuperação da atividade face a 2020.

52. O que indicia que o regulamento de tarifas em vigor, não foi uma barreira à retoma da atividade na VND, constituindo-se assim como um elemento de estabilidade e previsibilidade da atividade na VND, tornando-se uma mais-valia para o desenvolvimento económico desta infraestrutura e do turismo fluvial na VND, no médio e longo prazo.
53. Em suma, podemos concluir que, no exercício de 2021, a política tarifária da VND e o regulamento de tarifas que lhe está subjacente, em conjunto com as medidas de apoio aos clientes/utilizadores 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, a concessão de descontos e o diferimento de faturas e estabelecimento de acordos de pagamento, tiveram um contributo positivo na mitigação dos efeitos da pandemia e na recuperação da atividade económica na VND.

III.II.II - Conta de exploração real da unidade de negócio VND, por tarifa, exercício de 2021.

54. Neste separador apresenta-se uma análise às contas de exploração reais por tarifa, elaboradas pela APDL, para o exercício de 2021.
55. 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.”*

56. 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.”*

57. Tal como referido no ponto 25 do presente relatório e nas recomendações dos relatórios relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, a APDL ainda não implementou um sistema de apuramento dos gastos e rendimentos por tarifa em

cada uma das unidades de negócio que explora, inviabilizando assim a apresentação de um balancete analítico por tarifa.

58. 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.
59. 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 estacionamento.
- **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 2021.

60. No quadro 4 infra, apresenta-se a conta de exploração da tarifa de eclusagem, exercício de 2021.

Quadro 4 – Conta de exploração tarifa de eclusagem

Tarifa:	Tarifa de Eclusagem							
Ano:	2018		2019		2020		2021	
Serviço Prestado:	euros							
Gestão, operação e manutenção corrente das eclusas de navegação	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	614 836	704 268	801 710	827 009	723 634	143 833	551 339	334 974
Gastos de Exploração	-682 158	-760 028	-884 166	-882 594	-705 802	-747 258	-906 866	-639 432
CMVMC	0	0	0	-3 486	0	-3 953	-24 694	-3 805
FSE	-585 254	-507 328	-653 451	-663 290	-608 899	-567 041	-663 859	-472 636
Gastos com o Pessoal	-47 053	-108 453	-100 679	-98 614	-47 053	-97 201	-108 610	-98 590
Outros Gastos de Exploração	-49 851	-144 247	-130 035	-117 205	-49 850	-79 063	-109 704	-64 400
EBITDA	-67 322	-55 760	-82 456	-55 585	17 832	-603 425	-355 527	-304 458
Gastos de depreciação e amortização	-47 798	-87 657	-94 370	-112 902	-37 731	-146 543	-88 976	-107 645
EBIT	-115 120	-143 417	-176 825	-168 487	-19 899	-749 968	-444 502	-412 103

Fonte: APDL

61. 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 e operacionalidade.
62. Trata-se de uma tarifa que no período em análise representa 22% da receita total da unidade de negócio da VND.
63. Do ponto de vista dos gastos de exploração, constatou-se que esta tarifa gerou, no período em análise, 21% dos gastos da unidade de negócio da VND, os quais, em boa medida, se devem ao contrato de fornecimento de serviços com a EDP Produção, S.A., para manutenção e operação corrente das eclusas de navegação que registou um montante de cerca de 378 mil euros, incluídos na rubrica “Fornecimentos e Serviços Externos” (FSE),
64. Constatou-se ainda que no período em análise a tarifa de eclusagem teve como maior impacto na sua conta de exploração, o acréscimo do montante dos rendimentos face a 2020 (+133%), que tiveram origem no crescimento do número de eclusagens, e do número médio de passageiros e tripulantes transportados.
65. Em face do antedito, constatou-se que a conta de exploração da tarifa de eclusagem registou um resultado deficitário, e que por essa razão não permitiu a recuperação total dos gastos incorridos na prestação desse serviço.

III.II.II.II - Conta de exploração real da tarifa de utilização da via (TUV), exercício de 2021.

66. No quadro 5 infra, apresenta-se a conta de exploração da TUV, no exercício de 2021.

Quadro 5 – Conta de exploração da TUV

Tarifa:	Tarifa de Utilização da Via							
Ano:	2018		2019		2020		2021	
Serviço Prestado:	euros							
Manutenção do canal de navegação e gestão do tráfego fluvial	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	531 565	0	292 660	337 324	1 063 130	290 895	304 947	330 623
Gastos de Exploração	-999 380	-655 411	-800 597	-497 252	-1 025 282	-699 283	-904 588	-410 372
CMVMC	-4 029	-4 179	-83 599	-4 880	-4 192	-5 535	-34 571	-5 327
FSE	-574 133	-267 129	-358 372	-161 155	-597 328	-433 249	-527 374	-165 236
Gastos com o Pessoal	-138 735	-143 151	-132 639	-131 640	-138 735	-115 252	-146 846	-117 770
Outros Gastos de Exploração	-282 483	-240 952	-225 986	-199 576	-285 027	-145 247	-195 797	-122 039
EBITDA	-467 815	-655 411	-507 937	-159 927	37 848	-408 388	-599 641	-79 749
Gastos de depreciação e amortização	-191 191	-354 254	-664 932	-683 914	-150 327	-829 864	-734 315	-905 375
EBIT	-659 006	-1 009 665	-1 172 869	-843 841	-112 479	-1 238 252	-1 333 956	-985 124

Fonte: APDL

67. 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.
68. Trata-se de uma tarifa que só começou a ser implementada em 2019, e que, no exercício de 2021, representou cerca de 22% dos rendimentos totais e 14% dos gastos totais da exploração da unidade de negócio da VND.
69. Em relação aos rendimentos de exploração, esta tarifa registou um aumento de (+14%), face a 2021, que em boa medida é justificada pela retoma gradual, do movimento de passageiros e embarcações na VND.
70. Em relação aos gastos de exploração desta tarifa, constatou-se que, no exercício de 2021, foi registado um decréscimo de (-41%) face a 2020, que tem como principal origem a diminuição dos gastos de conservação do canal de navegação em cerca de 289 mil euros.

71. O resultado operacional (EBITDA) registou um défice de -79,7 mil euros, o que representa um desagravamento de (-80%) face a 2020, colocando esta tarifa na rota do atingimento progressivo do equilíbrio económico-financeiro da exploração da VND. Este resultado teve como principal fator de influência a diminuição dos gastos de exploração.

III.II.II.III - Conta de exploração real da tarifa de acostagem, exercício de 2021.

72. No quadro 6 infra, apresenta-se a conta de exploração da tarifa de acostagem, exercício de 2021.

Quadro 6 – Conta de exploração tarifa de acostagem

Tarifa:	Tarifa de Utilização da Via							
Ano:	2018		2019		2020		2021	
Serviço Prestado:								euros
Manutenção do canal de navegação e gestão do tráfego fluvial	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	531 565	0	292 660	337 324	1 063 130	290 895	304 947	330 623
Gastos de Exploração	-999 380	-655 411	-800 597	-497 252	-1 025 282	-699 283	-904 588	-410 372
CMVMC	-4 029	-4 179	-83 599	-4 880	-4 192	-5 535	-34 571	-5 327
FSE	-574 133	-267 129	-358 372	-161 155	-597 328	-433 249	-527 374	-165 236
Gastos com o Pessoal	-138 735	-143 151	-132 639	-131 640	-138 735	-115 252	-146 846	-117 770
Outros Gastos de Exploração	-282 483	-240 952	-225 986	-199 576	-285 027	-145 247	-195 797	-122 039
EBITDA	-467 815	-655 411	-507 937	-159 927	37 848	-408 388	-599 641	-79 749
Gastos de depreciação e amortização	-191 191	-354 254	-664 932	-683 914	-150 327	-829 864	-734 315	-905 375
EBIT	-659 006	-1 009 665	-1 172 869	-843 841	-112 479	-1 238 252	-1 333 956	-985 124

Fonte: APDL

73. 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.
74. No exercício de 2021, esta tarifa representou cerca de 13% do total dos rendimentos globais de exploração da unidade de negócios da VND, tendo registado um decréscimo de (-17%) face a 2020. Este decréscimo teve origem na diminuição do tempo médio de imobilização das embarcações (-68%) face a 2020, uma vez que os condicionalismos provocados pela pandemia levaram à interdição da navegação da VND em 2020, com o consequente significativo aumento do tempo médio de imobilização dos navios em cais.

75. Em relação aos gastos de exploração desta tarifa, constatou-se um acréscimo de (+15%) face a 2020, destacando-se o aumento dos fornecimentos e serviços externos (FSE) de +25%, nomeadamente os gastos incorridos com serviços de conservação, manutenção e limpeza dos cais e fluvinas.
76. Em razão do anteriormente descrito, o resultado operacional da tarifa de acostagem sofreu um agravamento em 2021, resultado negativo de cerca de -854 mil euros, o que representa um aumento do défice de exploração de +27%, em relação a 2020.
77. O défice do resultado operacional apurado no exercício de 2021, encontra-se influenciado pela combinação da diminuição dos rendimentos 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 2021.

78. No quadro 7 infra, apresenta-se a conta de exploração das outras tarifas de exploração e utilização de domínio público hídrico, do exercício de 2021.

Quadro 7 – Conta de exploração outras tarifas

Tarifa:	Outras Tarifas							
Ano:	2018		2019		2020		2021	
Serviço Prestado	euros							
Utilização do DPH, Fornecimento de Água e Energia, Gestão de Resíduos, etc.	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Rendimentos de Exploração	558 424	578 291	645 581	646 576	580 984	515 706	553 921	654 412
Gastos de Exploração	-544 473	-621 673	-1 004 319	-829 907	-560 894	-589 120	-1 103 255	-866 879
CMVMC	-357	0	-12 194	-697	-371	-791	-4 939	-761
FSE	-374 613	-336 062	-729 403	-556 196	-389 747	-288 704	-842 358	-575 354
Gastos com o Pessoal	-135 255	-146 879	-147 965	-163 358	-135 255	-232 606	-162 545	-238 319
Outros Gastos de Exploração	-34 248	-138 732	-114 757	-109 656	-35 521	-67 019	-93 413	-52 445
EBITDA	13 951	-43 382	-358 738	-183 331	20 090	-73 414	-549 334	-212 467
Gastos de depreciação e amortização	-34 465	-52 433	-65 295	-94 842	-34 465	-121 854	-67 231	-72 562
EBIT	-20 515	-95 814	-424 033	-278 173	-14 375	-195 268	-616 565	-285 029

Fonte: APDL

79. 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.

80. 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.
81. Constatou-se que estas tarifas representaram cerca de 43% dos rendimentos da exploração da VND, no exercício de 2021; e
82. Em relação aos gastos de exploração, representam cerca de 29% dos gastos da exploração da VND, no exercício de 2021.
83. No que diz respeito ao resultado operacional, este registou um valor negativo de cerca de -212 mil euros, que representou um agravamento de (+189%) face a 2020, que segundo à APDL, é explicado pelo aumento dos gastos com a recolha de resíduos (+99%) face a 2020.
84. Nesta medida o agravamento do resultado de exploração das outras tarifas pode pôr em causa o atingimento progressivo do equilíbrio económico-financeiro da exploração da VND.

IV - PERSPETIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DA VND PARA O EXERCÍCIO DE 2023

85. Apesar da progressiva retoma da operação em 2022, a APDL antecipa um cenário de retoma em pleno da atividade em 2023, perspetivando a APDL que o movimento de passageiros e embarcações na VND, alcance ou até ultrapasse em 2023, os níveis pré-pandemia.
86. Neste sentido, a APDL, prevê para 2023, um crescimento do movimento de passageiros de cerca de (+39%) face a 2022, que deverá ter um reflexo diferenciado no volume de serviços prestados pela APDL aos operadores da VND, de acordo com o comportamento dos diferentes segmentos de tráfego².

² De acordo com um comunicado da APDL, disponível em <https://douro.apdl.pt/comunicacao/noticia-via-navegavel-douro-regista-resultados-muito-promissores-apos-o-periodo-pandemico>, os níveis de crescimento do movimento acumulado reportado de junho de 2023, foram significativos quando comparados com o ano de 2022 e após dois anos com muitas limitações atendendo à pandemia. Nos cruzeiros em navio hotel, regista-se um crescimento de mais de 19%, com um total acumulado em junho de 41.894 passageiros. Nos denominados cruzeiros de 1 dia, o crescimento registado no mesmo período é de mais de 19%, com um total de 49.987 passageiros.

87. Não obstante, ao cenário de retoma de atividade, a atual conjuntura económica, marcada pela guerra na Ucrânia e as repercussões da pandemia, ditaram um contexto de forte pressão inflacionista, com o conseqüente aumento generalizado do preço dos bens e serviços, com particular destaque para o preço dos bens energéticos.
88. Face ao cenário apresentado, a APDL prevê, que em 2023, os gastos com energia elétrica na VND, venham a aumentar cerca de 557 mil euros, superando em 4,5 vezes o valor registado em 2022.
89. Segundo a APDL, este cenário deverá originar um agravamento do défice de exploração em 30%, superando 1 milhão de euros, invertendo deste modo, a trajetória de reequilíbrio económico da exploração da VND
90. Assim, para o exercício de 2023, a APDL considera que em face da conjuntura atual, ter-se-á de proceder à extensão do período de referência, de forma a alargar o tempo de implementação plena da política tarifária aprovada, de modo a ser possível atingir, num futuro próximo, o objetivo de tornar a operação VND economicamente sustentável.
91. Perante o quadro descrito, a APDL, veio propor uma atualização de (+5,9%) das tarifas praticadas na VND, com o objetivo de fazer face aos incrementos relevantes dos custos com a atividade da VND, destacando-se a energia, procurando a APDL, repercutir esses encargos adicionais no mercado, de forma a mitigar o agravamento do seu desempenho económico-financeiro.
92. Durante 2023, a APDL procedeu 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.
93. Em perspetiva, e de acordo com o quadro descrito, prevê-se que o expetável crescimento do movimento venha a ter um impacto positivo ao nível do desempenho económico, esperando-se uma diminuição dos défices de exploração das tarifas de eclusagem (-52%) e de acostagem (-19%). No entanto, o EBITDA da TUV deverá registar um significativo agravamento devido aos gastos

decorrentes do elevado número de trabalhos de manutenção cuja realização está prevista para 2023.

94. Ainda assim em 2023, a APDL, prevê investir 1,6 milhões de euros na VND, dos quais um milhão de euros na reabilitação e beneficiação de infraestruturas fluviais e terrestres e cerca de 500 mil euros na melhoria da operacionalidade e segurança da VND.

95. Propõe-se ainda a APDL durante o ano de 2023:

- Acompanhar a evolução da situação, efetuando novas projeções caso a situação se altere e se justifique algum ajustamento, tendo sempre presente a necessidade de refletir os potenciais impactos, com o melhor conhecimento disponível à data;
- Prosseguir a sua atividade, enfrentando um conjunto de desafios e oportunidades para garantir que o sistema portuário sob sua gestão se robusteça e seja facilitador da retoma da atividade económica da região e do país, aumentando a sua capacidade e competitividade no apoio aos agentes económicos seus parceiros.
- Criar soluções de transporte intermodal, em complementaridade quer com o transporte ferroviário, quer com o transporte fluvial através da VND;
- Desenvolver condições para a movimentação de minério de ferro proveniente das minas de Moncorvo em condições de eficiência operacional e ambiental;
- Garantir o financiamento por fundos comunitários para lançamento das obras que irão resolver o principal estrangimento da VND e transformar o Douro numa grande via interior internacional;
- Prosseguir com a implementação da política tarifária na VND, visando atingir o objetivo do cumprimento do princípio do utilizador-pagador e o equilíbrio económico-financeiro da unidade de negócio, até ao fim do período de referência estabelecido;
- Estabelecer a extensão do período de referência para a plena implementação da política tarifária da VND até 2027, sem prejuízo da avaliação anual dos impactos da mesma, nos utilizadores e na APDL;

- Monitorizar a aplicação do Plano de Receção e Gestão de Resíduos e do novo Tarifário de Receção e Gestão de Resíduos da VND, ajustando-o às necessidades da operação e às novas disposições regulamentares;
- Reforçar a interligação da VND com o território e com os *stakeholders* de modo a incrementar o uso da VND como meio de transporte.

V- CONCLUSÕES

96. Tal como referido nos pareceres 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 e tarifas pela circulação de embarcações.
97. Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na redação em vigor, 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”*.
98. 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.
99. Contudo, devido ao facto de a VND estar inserida na área de jurisdição de uma administração portuária, e por estarem em causa 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.

100. 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.

101. Assim, a avaliação da AMT quanto à implementação da política tarifária da VND é positiva, considerando-se que a mesma é um instrumento de garantia de qualidade, previsibilidade e estabilidade da atividade económica na VND, em face dos condicionalismos provocados por uma conjuntura de incerteza.

102. Em relação às recomendações formuladas nos Relatórios de monitorização dos exercícios de 2018, 2019, 2020, constatou-se que a APDL ainda não implementou as recomendações na sua plenitude, prevendo-se que tal venha a ser possível em relação ao exercício de 2022, no que se refere às recomendações que se prendem com os procedimentos de auditoria e emissão pelo ROC de um relatório com garantia razoável de fiabilidade da prestação individual das contas anuais da VND.

103. Quanto às restantes recomendações, considera-se que, apesar de se verificar uma evolução no estágio de implementação, constatou-se que ainda há um caminho a prosseguir até à sua plena implementação, com maior destaque no que

diz respeito aos processos de consulta das tarifas e inquéritos de satisfação dos utilizadores da VND.

104. 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 a recuperação da atividade marítimo-turística na VND em 2021, traduzido, no ano de 2021, num crescimento de (+23,3%) do número de passageiros face a 2020.
- Verificou-se um desagravamento dos défices de exploração das tarifas de eclusagem e de utilização da via, apesar da manutenção em 2021, dos montantes das tarifas em vigor em 2020, em razão do aumento das receitas por via do crescimento do número passageiros e da diminuição dos gastos de exploração imputados a essas tarifas.
- Apesar dos impactos da pandemia e da manutenção, no exercício de 2021, dos montantes das tarifas de circulação na VND em vigor no exercício de 2020, ainda assim verificou-se um incremento do número de passageiros, o que indica que o regulamento de tarifas em vigor não foi uma barreira na recuperação da atividade na VND em 2021, 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.
- Em suma, no período em análise, e decorrente da implementação política tarifária da VND, considera-se que foram aplicados os referenciais definidos, designadamente os princípios e regras gerais orientadores de transparência financeira e de melhoria da qualidade do serviço na VND, a par de fomentar uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.
- No entanto, atualmente o respeito pelo ambiente constitui um aspeto central da atuação das empresas socialmente responsáveis. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em que se procura uma harmoniosa combinação entre os aspetos económicos, sociais e ambientais para as

gerações atuais e para as gerações vindouras, tornam indispensável que a AMT, na sua missão de regulador, tenha em consideração as questões ambientais, e por isso entenda que a política tarifária da VND não está ainda totalmente alinhada com as questões ambientais, designadamente no que diz respeito à discriminação positiva dos montantes das tarifas de utilização da VND no que se refere à utilização de embarcações com melhor desempenho ambiental, considerando que, tal como salientado pelo Parlamento Europeu ³, as vias navegáveis interiores podem desempenhar um papel fundamental no cumprimento dos objetivos climáticos da União Europeia.

VI – RECOMENDAÇÕES

105. Tendo em conta o exposto no presente Relatório e nos Relatórios respeitantes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, 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/acontecimentos 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 devidas pelo fornecimento ou uso de bens e prestação de serviços aos utilizadores sejam objeto de regulamentação autónoma a publicar pela APDL, e conseqüentemente 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

³ Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de setembro de 2021, sobre o tema «Rumo a um transporte por vias navegáveis interiores preparado para o futuro na Europa» (2021/2015(INI))

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 exaustiva, designadamente a quantificação dos meios humanos e matérias alocados, de forma a aumentar a perceção do benefício de cada tarifa pelos utilizadores;
- Promova a participação ativa dos utilizadores/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;
- Em face das repercussões causadas pela pandemia e pela guerra na Ucrânia, proponha a extensão do período de referência estabelecido em 2018 (2018-2021) para a plena implementação da política tarifária da VND.
- Que, perante a acumulação de défices sucessivos da exploração da VND, 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.

- Que deve contribuir para a progressiva melhoria das condições técnicas, económicas e ambientais na VND, através da discriminação positiva das tarifas de circulação na VND, estimulando assim a adoção de práticas que promovam a utilização de embarcações ambientalmente mais eficazes na defesa do meio ambiente.

106. Assim, recomenda-se, de uma forma global, o prosseguimento do objetivo estratégico de equilíbrio económico-financeiro da unidade de negócio da VND, sem descurar a vertente ambiental, por via da procura de novas formas de financiamento que permitam assegurar os meios financeiros necessários 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.
107. Tendo em conta as considerações efetuadas no ofício 3646-CA/2020, de 13 de agosto, da AMT, e as considerações transmitidas pela APDL no ofício 675/2020, de 31 de julho, sobre o enquadramento legal aplicável às vias navegáveis interiores, e pese embora tenha entretanto sido publicado o Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, que assegura a execução das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2017/352, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, e o Decreto-Lei n.º 39/2023, de 30 de maio, que estabelece as regras de certificação das pessoas que operam em embarcações que navegam nas vias navegáveis interiores, existem outras medidas que podem ser adotadas no sentido do enquadramento legal europeu relativo às vias navegáveis interiores ser aplicável a Portugal, designadamente no que se refere à Diretiva (UE) 2016/1629 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior e que refere que “(...) em Portugal, (...) não existem vias navegáveis interiores, ou a navegação interior não é utilizada de forma significativa.”. 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.

108. Por último, e tendo-se esgotado em 2021 o período de referência inicial de quatro anos para a plena implementação da nova política tarifária da VND e das correspondentes recomendações no âmbito dos relatórios de monitorização, solicita-se à APDL que apresente um novo plano para a plena implementação das recomendações formuladas, que deverá incluir um cronograma com as previsões de implementação, em concordância com a solicitação de extensão do período de referência até 2027.

VII – AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS

109. O Relatório em apreço foi remetido à APDL, a coberto do ofício AMT, N/ N/Ref.^a 05344/2023, de 10 de agosto de 2023, para nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 121.º e do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo, sujeitar o seu conteúdo a audiência de interessados, pelo prazo de 20 dias úteis.
110. Terminado o processo de consulta em sede de audiência de interessados, a APDL, fora do prazo estabelecido, veio através do Ofício 887/2023, de 12 de dezembro de 2023, pronunciar-se sobre o conteúdo do presente Relatório.
111. Para além de registar *“com agrado a avaliação positiva da AMT relativamente à implementação da política tarifária da VND e do Regulamento de Tarifas que lhe está subjacente.”*, a APDL efetua observações às recomendações formuladas pela AMT, designadamente:
- Em matéria financeira, refere que *“A integração da gestão dos Terminais Ferroviários de Mercadorias de Leixões e da Guarda, veio obrigar a uma revisão mais profunda e com novas perspetivas do sistema de contabilidade analítica, que está em curso;*
 - *As estimativas formuladas têm por base os dados reais registados no passado e a expectativa futura de evolução da atividade da VND;*
 - *Em relação às tarifas devidas pelo fornecimento ou uso de bens e prestação de serviços aos utilizadores será de notar que:*
 - *as tarifas de Recolha de Resíduos são objeto de um regulamento tarifário autónomo, sendo que no âmbito do seu processo de aprovação junto da AMT é apresentada a respetiva conta de exploração previsional;*

- *as tarifas dos usos dominiais encontram-se reguladas pela Ordem de Serviço E-005, de 25/09/2020, que poderá ser consultada em <https://douro.apdl.pt/regulamentos-e-tarifarios/regulamentos/>;*
- *Apesar dos esforços desenvolvidos, ainda não foi possível obter resposta por parte dos nossos auditores relativamente à possibilidade de emissão de declaração relativa às “contas reguladas” para a VND;”*
- *Quanto à participação no processo de consulta anual do regulamento de tarifas, salienta que “Não obstante o empenho da APDL e os reiterados apelos aos utilizadores (...), nomeadamente no que respeita à partilha de previsões de atividade, o número de contributos rececionados continua a revelar-se reduzido;”*
- *Em matéria de investimentos, esclarece que “Apesar da exploração da VND revelar-se ainda deficitária, a APDL tem sido capaz de conseguir obter financiamento para a realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento desta infraestrutura. Assim, desde 2015, a APDL já investiu cerca de 26,6 milhões de euros, elevando as condições de operacionalidade e de segurança da VND para padrões de qualidade comparáveis com os melhores standards internacionais da navegação fluvial. Paralelamente, a APDL continuará a procurar fontes alternativas de financiamento da atividade da VND, seja ao nível de providenciar ofertas adicionais de serviços (p.e. fornecimento de energia, água e recolha de resíduos às embarcações), seja ao nível da dinamização da atividade comercial (p.e. lançamento do concurso para a concessão do porto comercial de Sardoura), as quais se espera que continuem a contribuir de forma crescente para o equilíbrio económico-financeiro da exploração;”*
- *Em matéria ambiental, refere que “aprovou um novo Plano de Receção e Gestão de Resíduos (PRGR) da VND, para vigorar no período de 2022-2026, o qual apresenta como principal objetivo proteger as massas de água da VND contra os efeitos negativos das descargas de resíduos provenientes dos navios que utilizam os seus portos. O PRGR 2022-2026 mais do que duplicou o número de instalações portuárias com meios de receção e gestão de resíduos, ao passar de 7 para 15 os portos abrangidos pelo serviço, assegurando, desta forma, a existência de, pelo menos, uma instalação*

portuária com meios de receção e gestão de resíduos em cada um dos seis segmentos da VND e contribuindo decisivamente para um incremento dos níveis de proteção ambiental da via navegável e da sua envolvente;

- *Na VND existem já 9 cais habilitados para o fornecimento de energia elétrica a navios, prevendo-se a disponibilização deste serviço em mais um cais até final do presente ano e em mais três cais durante o ano 2024. O abastecimento de energia elétrica às embarcações acostadas permite que as mesmas desliguem as suas máquinas e geradores, diminuindo os níveis de ruído e de emissões, representando, deste modo, um contributo muito relevante para o objetivo da descarbonização da operação portuária e defesa do meio ambiente.”*
 - *Conclui no sentido de que “A APDL reitera o seu compromisso com a transparência na implementação da política tarifária aprovada, a qual tem vindo progressivamente a suscitar menos dúvidas por parte dos utilizadores, nomeadamente através da crescente incorporação das recomendações formuladas, à medida que tal se revele exequível, dentro do novo período de referência.*
 - *Não obstante os diversos condicionalismos que se têm verificado desde a aprovação da presente política tarifária, a APDL mantém a convicção que até 2027 será possível alcançar o equilíbrio económico na exploração da VND, o qual permitirá assegurar o desenvolvimento sustentável daquela infraestrutura fluvial.”*
112. Em relação à supramencionada pronúncia, ainda que fora do prazo estabelecido, a AMT optou por considerar a mesma para efeitos do presente Relatório Final.
113. A AMT toma boa nota das observações da APDL, designadamente as relativas ao reforço da transparência na implementação da política tarifária e no desenvolvimento sustentável da VND, quer do ponto de vista financeiro quer do ponto de vista ambiental.
114. De facto, e na sequência do sublinhado no presente Relatório a propósito do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para além da relevância das medidas de mitigação do ruído e emissões produzidos pelos navios, o destino dos resíduos produzidos a bordo é um assunto incontornável,

pelo que se considera relevante que a APDL tenha aprovado um novo PRGR da VND, para vigorar no período de 2022-2026⁴.

115. Pretende-se por esta via aumentar a proteção do meio marinho contra os efeitos negativos das descargas de resíduos no mar, assegurar o bom funcionamento do tráfego marítimo, melhorar a disponibilidade e utilização de meios portuários de receção adequados e a entrega de resíduos nesses meios, e implementar medidas de controlo, monitorização e redução do lixo marinho.
116. A APDL veio esclarecer que, relativamente ao conteúdo do ponto 44 do presente Relatório, *“a referida distribuição de fontes de financiamento se refere à APDL como um todo e não à unidade de negócios VND em particular”*. Nesse sentido, foi adaptada a redação do ponto 44 em conformidade, o que mereceu a concordância da APDL.
117. Quanto ao mais, não obstante a relevância dos contributos aportados, em matéria de facto e de direito a APDL não aportou dados, bem como não requereu diligências complementares nem juntou documentos que possam alterar o conteúdo do Relatório em referência, e por isso mantém-se na íntegra o teor do Relatório notificado assim como todas as Conclusões e Recomendações formuladas pela AMT para efeitos de audiência de interessados, com exceção do referido ponto 44.

Lisboa, 28 de dezembro de 2023

⁴ De acordo com o estabelecido nas proibições gerais das descargas de navios no mar, no âmbito da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (Convenção MARPOL). A fim de aumentar a proteção do meio marinho através da redução das descargas no mar, e em conformidade com a Convenção MARPOL, foi publicada a Diretiva 2000/59/CE, de 27 de novembro, alterada pela Diretiva 2019/883/UE, de 17 de abril, que foi transposta para o direito interno através do Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro, que regula a instalação e a utilização de meios portuários de receção de resíduos provenientes de navios.