

PARECER N.º 86/AMT/2024

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura a apreciação desta autoridade, à proposta de atualização do Regulamento de Tarifas da Via Navegável do Douro (VND), para 2025, nos termos dos estatutos desta autoridade¹, apresentada pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), através do s/Ofício n.º 704/2024, de 2024.09.24, contendo os seguintes elementos:
 - 1.1. Projeto de Regulamento de Tarifas 2025 da Via Navegável do Douro;
 - 1.2. Memória Justificativa da Proposta de Atualização do Regulamento de Tarifas da Via Navegável do Douro 2025 (Setembro, 2024);
 - 1.3. Anexo com Análises dos Rendimentos e Gastos (Contas de Exploração) por Tarifa da VND, relativas a 2023 (real), 2024 (estimativa) e 2025 (previsão);
 - 1.4. Cópia da Publicação em Diário da República, para efeitos de consulta pública, do Projeto de Regulamento de Tarifas 2025 da Via Navegável do Douro².
2. Posteriormente, através de e-mail de 2024.12.05, e na sequência de solicitação pela AMT, a APDL prestou informações adicionais relativamente ao racional de atualização das tarifas de circulação da VND, bem como informado que, na sequência da consulta pública efetuada ao projeto de regulamento de tarifas para 2025 da VND, não foram rececionadas quaisquer pronúncias.

¹ Ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º, concretamente, de 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, bem como da alínea e) do n.º 4, também do artigo 5.º, ou seja, de analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas das Administrações Portuárias, conforme disposto nos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.

² Regulamento n.º 813/2014, publicado no Diário da República N.º 147, 2.ª série, de 2024.07.31.

Em anexo a esse e-mail com informações adicionais, foi apresentado pela APDL o documento “*Política Tarifária da Via Navegável do Douro. Ano 2025 (Junho/2024)*”.

I.2. Contexto

3. É objetivo da AMT, enquanto regulador económico independente nos mercados da mobilidade e dos transportes, criar um ambiente regulatório favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente desses mercados, bem como do investimento estruturante e sustentado no tecido produtivo, tanto público como privado, de forma a promover o crescimento económico e do emprego, bem como particularmente da competitividade e qualidade dos serviços na VND, e, ainda, num âmbito mais abrangente, de desenvolvimento do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, como expressão de um direito de cidadania.
4. 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 visa compensar, constituem, igualmente, vetores que norteiam a atuação da AMT.
5. De referir que, e sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo-portuário, designadamente em vias navegáveis interiores, a AMT tem defendido que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de remessa de informação de entidades reguladas relevantes, é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, com o objetivo de melhor servir o interesse público e de ter em devida conta os interesses de todos os *stakeholders*.
6. A APDL apresenta, na sua memória justificativa, complementada pelas informações complementares assinaladas, o seguinte enquadramento da conjuntura de base à proposta de atualização das tarifas da VND para 2025:

- 6.1. 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, adiante também

designada por “Política Tarifária”, tendo entrado em vigor em 1 de agosto de 2018, com exceção da Tarifa de Utilização da Via (TUV), que apenas começou a ser aplicada a partir de 1 de janeiro de 2019.

6.2. A Política Tarifária tem como principais objetivos:

- 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 (RTE-T);
- 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.

6.3. A implementação da Política Tarifária tem ocorrido de forma progressiva, estando inicialmente previsto suceder ao longo de um período quatro anos, no final dos quais se pretendia que a VND apresentasse um resultado operacional positivo, garantindo desse modo que os encargos com o funcionamento e manutenção corrente da infraestrutura fossem suportados pelos utilizadores da via.

Essa implementação gradual obriga a uma avaliação anual dos impactos da sua implementação de modo a garantir que a mesma se mantém ajustada aos objetivos pretendidos para cada fase da mesma.

6.4. Nesse sentido, verificou-se uma evolução da atividade e da receita mais favorável do que o inicialmente previsto para o primeiro ano de aplicação da Política Tarifária

e, assim, procurando ir de encontro às preocupações dos operadores da VND, foi promovida, em 2019, uma primeira alteração tarifária que permitiu:

- A atualização em baixa da Tarifa de Acostagem, com a redução de 60% do valor em vigor;
- A atualização, igualmente em baixa, da TUV, com a redução de 25% do valor constante no tarifário em vigor.

Estas alterações, que têm sido mantidas, são reavaliadas anualmente aquando da revisão/atualização do tarifário em vigor.

6.5. Em 2020, face ao impacto da pandemia de covid-19 na operação da VND, que levou mesmo os operadores a suspenderem a atividade, a APDL:

- Não efetuou qualquer atualização das Tarifas de Circulação da VND para 2021;
- Efetuou uma redução de 30% nas Tarifas de Receção e Gestão de Águas Sanitárias do Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos, com aplicação a partir de 1 de setembro de 2020;
- Concebeu ainda um plano de contingência económico-financeiro no quadro da referida pandemia, bem como medidas complementares de apoio à retoma progressiva da atividade marítimo turística, face aos pedidos recebidos de vários operadores da VND, entre os quais: (i) Diferimento do prazo de pagamento de faturas; (ii) negociação de planos de pagamento; e (iii) isenção, nas situações aplicáveis, das contrapartidas financeiras dos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH).

6.6. Em 2021, verificou-se uma nova vaga de infeções associadas ao aparecimento de novas variantes do vírus sars-cov-2, a qual levou à imposição de novas limitações às atividades económicas e à circulação de pessoas, prejudicando a retoma da atividade turística, pelo que a APDL voltou a não efetuar qualquer atualização das Tarifas de Circulação da VND para 2022.

- 6.7.** O ano 2022 foi marcado por uma crescente normalização da atividade marítimo-turística na VND, beneficiando do levantamento da maioria das medidas restritivas associadas à situação pandémica, registando-se um forte crescimento da atividade.

Contudo, a guerra na Ucrânia originou uma forte pressão inflacionista, com o aumento generalizado do preço dos bens e serviços, com particular destaque para o preço dos bens energéticos.

- 6.8.** Em 2023, o movimento da VND ultrapassou 1,2 milhões de passageiros, sendo que, no segmento dos navios hotel, foram mesmo ultrapassados os valores registados em 2019, antes do surgimento da pandemia.

Ainda assim, a APDL apenas procedeu a uma atualização das tarifas de circulação na VND em +5,9%, de acordo com a taxa de inflação prevista, para fazer face ao forte incremento dos custos com a atividade daquela unidade de negócios.

- 6.9.** Deste modo, constata-se que, pelos motivos elencados, a APDL, até ao presente momento, apenas procedeu à aplicação do nível tarifário previsto para o primeiro ano da Política Tarifária, correspondente a 25% das tarifas aprovadas.

- 6.10.** Encontrando-se, atualmente, a situação pandémica ultrapassada e perspetivando-se para 2024 um crescimento da atividade marítimo-turística na VND para níveis próximos aos registados em 2019, considera a APDL estarem reunidas as condições para, em 2025, se avançar, finalmente, com a transição para o segundo ano da Política Tarifária, passando de 25% das tarifas aprovadas.

Essa política tarifária prevê uma implementação faseada das medidas aprovadas à razão de 25% ao ano.

II. PARECER DA AMT

7. O presente parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes³, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável⁴, 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, no sistema portuário nacional e, neste caso particular, no desenvolvimento da atividade comercial da VND.
8. A análise que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a compliance com os instrumentos de direito nacionais e da União Europeia (UE), bem como a análise das Racionalidades: (i) dos Investidores; (ii) dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores; e (iii) dos Contribuintes.

II.1. Análise de Compliance

II.1.1. *Proposta e Fundamentação Apresentada pela APDL*

9. A APDL propõe para 2025 a atualização das tarifas de circulação na VND para o nível previsto no segundo ano da Política Tarifária da VND, concretamente:

³ nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras).

⁴ As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, envolvem:

- Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as Pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu.

- 9.1.** Atualização das Tarifa de Eclusagem em 43%, tendo em vista a reposição do valor da inflação desde as mesmas em 1999 e até 2015, repartida ao longo de quatro anos;
 - 9.2.** Atualização da Tarifa de Acostagem e da TUV, com base na implementação à razão de 25% da tarifa aprovada por ano;
 - 9.3.** Mas contemplando, igualmente, as reduções, decididas em 2019, da Tarifa de Acostagem e da TUV em, respetivamente, 60% e 25%.
- 10.** Apresentam-se nos quadros seguintes os valores das tarifas de circulação na VND aprovados (em 2018), em vigor (2024) e propostos para o próximo ano (2025):

- 10.1. Tarifa de Eclusagem** (atualização das tarifas, passando de 25% para 50%, da atualização aprovada de 43%)

Quadro 1 – Tarifa de Eclusagem

[confidencial]

- 10.2. TUV - Tarifa de Utilização da Via Eclusagem** (atualização das tarifas, passando de 25% para 50%, da tarifa aprovada)

Quadro 2 – Tarifa de Utilização da Via (TUV)

[confidencial]

- 10.3. Tarifa de Acostagem** (atualização das tarifas, passando de 25% para 50%, da tarifa aprovada)

Quadro 3 – Tarifa de Acostagem

[confidencial]

- 11.** No que concerne à evolução da atividade na VND no período 2022-2024, observou-se que, durante o ano 2023, ultrapassadas as condicionantes decorrentes da mencionada pandemia, a atividade marítimo-turística na VND prosseguiu uma trajetória sustentada de crescimento, particularmente em termos de número de passageiros transportados, que cresceu +11% face a 2022, sendo que o número de acostagens e de eclusagens não sofreu alterações significativas entre os dois anos, conforme espelhado no quadro seguinte:

Quadro 4 – Evolução da Atividade na Via Navegável do Douro

[confidencial]

- 12.** Para 2024 a APDL espera um novo crescimento do movimento de passageiros no âmbito da atividade marítimo-turística, tendo em consideração que os dados até agosto do corrente ano, quando comparados com o período homólogo de 2023, ilustram um crescimento de +14%, bem como as respostas recebidas dos utilizadores da VND relativamente a previsões de atividade para 2025.

Em termos concretos, a APDL estima um movimento de passageiros no final de 2024 de 1 398 milhares e projeta um crescimento de +1% para 2025 (1 410 milhares de passageiros).

- 13.** Os serviços prestados e infraestruturas disponibilizadas por contrapartida das tarifas cobradas no âmbito da VND são os seguintes:

13.1. Tarifa de Eclusagem: Serviço prestado aos utilizadores pelo sistema de eclusas de navegação ao longo da via navegável e corresponde às atividades de gestão, operação e manutenção corrente por forma a assegurar a sua disponibilidade, operacionalidade e qualidade do serviço prestado.

Envolve as eclusas de Crestuma, Carrapatelo, Régua, Valeira e Pocinho.

13.2. TUV: 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 via navegável e qualidade do serviço prestado.

13.3. Tarifa de Acostagem: Serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas de infraestruturas e equipamentos de acostagem de embarcações existentes ao longo da via navegável 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.

Ao longo da VND encontram-se disponíveis os seguintes cais e terminais para a acostagem das embarcações, identificados no Quadro 5.

Quadro 5 – Infraestruturas de Acostagem na Via Navegável do Douro

[confidencial]

- 14.** Ao nível de recursos humanos, encontram-se diretamente alocados 15 colaboradores à atividade da VND, essencialmente no âmbito do planeamento e controlo da navegação,

manutenção de infraestruturas e assuntos dominiais, sem prejuízo do apoio adicional de serviços partilhados, assegurados por meios humanos dos serviços centrais da APDL, sendo o seu custo posteriormente imputado às diferentes unidades de negócio e em particular à VND.

- 15.** A APDL investiu 27 milhões € (M€) na VND desde 2015, dos quais se destacam as seguintes intervenções que vieram a elevar as condições de operacionalidade e de segurança da VND, contribuindo para colocar a VND ao nível dos melhores padrões internacionais da navegação fluvial:

- 15.1.** Melhoria do canal de navegação (925 mil €);
- 15.2.** Construção e reabilitação de cais e infraestruturas (9,9 M€);
- 15.3.** Sistemas de informação, comunicação e controlo do tráfego (4,4 M€);
- 15.4.** Cartografia oficial do rio Douro (2,1 M€);
- 15.5.** Sinalização, balizagem e ajudas à navegação (3,2 M€);
- 15.6.** Rebocador multifunções (3 M€);
- 15.7.** Redes de água, energia e recolha de resíduos (955 mil €).

- 16.** Para o triénio 2024-2026 está prevista a realização de investimentos na VND no valor total de 7,4 M€, dos quais se destacam o desenvolvimento das seguintes infraestruturas:

- 16.1.** Novo assinalamento da Albufeira de Carrapatelo;
- 16.2.** Alargamento e aprofundamento do canal de navegação entre Cotas e Valeira;
- 16.3.** Cais de espera de S. Martinho: Ligação a terra para saída de emergência;
- 16.4.** Cais da Ferradosa: Reconstrução e ampliação do cais;
- 16.5.** Cais do Pocinho: Construção de local de atracação alternativo;
- 16.6.** Ampliação do cais de Barca de Alva;
- 16.7.** Expansão dos locais de fornecimento de eletricidade e água às embarcações.

- 17.** Os pressupostos adotados pela APDL para os custos e receitas na conta de exploração da VND foram, essencialmente, os seguintes:
- 17.1.** Os custos e receitas apresentados para o ano 2023 correspondem a valores reais;
 - 17.2.** Os custos e receitas apresentados para o ano 2024 correspondem a valores estimados no exercício em curso no âmbito da elaboração do Plano de Atividades e Orçamento 2025-2027 da APDL, os quais tiveram por base os valores reais registados até maio de 2024 e os valores inscritos no orçamento de 2024 para os restantes meses, tendo a APDL efetuado uma revisão do respetivo valor estimado para as rubricas em que, à data de elaboração da proposta, foi constatada a existência de um desvio relevante face aos valores reais registados;
 - 17.3.** Os custos e receitas apresentados para o ano de 2025 correspondem a valores previsionais com base no Plano de Atividades e Orçamento 2025-2027 da APDL.
- 18.** A conta de exploração por tarifa apresentada pela APDL para a VND pressupõe uma repartição de custos que obedece aos seguintes princípios:
- 18.1.** Os consumos foram repartidos pelas diferentes tarifas de acordo com o histórico de gastos das atividades inerentes a cada serviço;
 - 18.2.** Os gastos que decorrem exclusivamente da disponibilização de um determinado serviço foram imputados na sua totalidade à tarifa correspondente;
 - 18.3.** Os gastos comuns foram repartidos pelas diferentes tarifas, tendo em conta a análise do histórico de gastos de operação e manutenção imputável a cada um dos serviços prestados;
 - 18.4.** Os gastos com os 15 colaboradores da APDL diretamente afetos à gestão da VND, foram 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;
 - 18.5.** 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 obedeceu igualmente a uma análise do histórico de tempos despendidos pelos serviços centrais com atividades relacionadas com cada um dos serviços prestados;

18.6. Os gastos de apoio correspondem a serviços comuns (comunicações, redes, licenças de software, TIC's, etc.) que são assegurados centralmente e cujos gastos são imputados às diferentes unidades de negócio de acordo com a sua utilização efetiva.

19. Em 2023, a receita de exploração da VND atingiu [confidencial] €, correspondendo a um aumento de [confidencial] % face ao ano anterior, em linha com o crescimento da atividade verificada no mesmo período, contudo, o incremento dos gastos de exploração em [confidencial] %, face a 2022, [confidencial] M€, deu origem a um défice de exploração de [confidencial] ou seja, [confidencial] do verificado no ano transato, conforme ilustrado no Quadro 6

Quadro 6 – Conta de Exploração da VND

[confidencial]

20. Como também resulta do Quadro 6, sendo esperado para 2024 a continuação do crescimento do movimento de passageiros (ver ponto 12), é estimado que os rendimentos de exploração [confidencial]

21. Por sua vez, as estimativas apontam igualmente para uma redução dos gastos de exploração, em 2024, [confidencial]

Conforme se pode observar no Quadro 7, a diminuição dos gastos com FSE fica a dever-se, principalmente, à não realização de dragagens de manutenção do canal de navegação, não obstante se tratar de um custo periódico, e que voltará a ocorrer em 2025,

Quadro 7 – Gastos com Fornecimentos e Serviços Externos da VND

[confidencial]

- 22.** Não obstante o crescimento previsto para 2025 dos gastos de exploração em [confidencial] %, em especial no contexto da recorrente necessidade de se efetuarem dragagens de manutenção [confidencial] a aplicação do segundo ano da Política Tarifária (que foi oportunamente aprovada) permitirá um crescimento da receita de exploração para [confidencial] face a 2024, e reduzir o défice de exploração para [confidencial]

A confirmarem-se estas previsões, ter-se-á de prosseguir o esforço de implementação da Política Tarifária, de modo a ser possível atingir, num futuro próximo, o objetivo de tornar a operação da VND economicamente sustentável.

- 23.** Comparando as estimativas efetuadas para o ano transato de 2023, com os valores reais apurados, observa-se que a rentabilidade real das tarifas de circulação foi inferior à estimada, tal como mostra o Quadro 8.

Quadro 8 – Rentabilidades Estimada e Real em 2023 das tarifas de Circulação da VND

[confidencial]

- 24.** Finalmente, para 2025, prevê-se que:

- 24.1.** O crescimento da receita com a Tarifa de Acostagem supere o crescimento dos respetivos gastos, permitindo que esta tarifa venha a registar um EBITDA [confidencial] € (ver Quadro 9);

Quadro 9 – Resultados de Exploração de cada Tarifa de Circulação na VND 2023-2025

[confidencial]

- 24.2.** A TUV, não obstante o aumento da receita tarifária, deverá também ter um aumento significativo dos gastos associados, designadamente em termos de manutenção, em particular os decorrentes da realização de dragagens do canal de navegação, pelo que, apesar da melhoria em termos de resultado de exploração ([confidencial]) continuará a apresentar um défice de exploração ([confidencial]) mil €);
- 24.3.** No que reporta à Tarifa de Eclusagem, estima-se que o EBITDA, positivo em 2024 [confidencial] €) seja penalizado com o crescimento dos gastos de operação e manutenção, passando em 2025 para um défice de exploração previsional de cerca de [confidencial] €.

25. A APDL submeteu o presente Projeto de Regulamento de Tarifas 2024 da Via Navegável do Douro a Consulta Pública, nos termos do disposto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

25.1. Para o efeito foi publicado o Regulamento n.º 813/2024 no Diário da República, 2ª série, N.º 147, de 31 de julho de 2023, tendo sido concedido aos interessados um prazo de 30 dias úteis para a apresentação de comentários, sugestões e contributos ao mesmo.

25.2. Findo o referido prazo, a APDL não rececionou qualquer pronúncia relativa à consulta efetuada.

26. A APDL conclui que:

26.1. Encontrando-se a situação pandémica finalmente ultrapassada, o movimento de passageiros na VND tem vindo a registar sucessivos crescimentos anuais, aproximando-se cada vez mais dos níveis de tráfego de 2019, sendo que no segmento dos navios hotel esses valores já foram ultrapassados.

26.2. No entanto, o decorrente crescimento da receita tarifária da APDL tem-se revelado insuficiente para fazer face ao significativo aumento dos gastos de operação originado pelo incremento do nível de serviço disponibilizado aos utilizadores, pela crescente necessidade de manutenção da infraestrutura da VND e ainda por algumas tensões inflacionistas registadas num passado recente.

26.3. Deste modo, o equilíbrio económico da operação da VND só poderá ser alcançado, prosseguindo com a implementação da Política Tarifária aprovada pela AMT em 2018 e que prevê uma implementação faseada das medidas aprovadas ao longo de quatro anos, à razão de 25% por ano, sendo que, até ao presente momento, apenas foi possível proceder à aplicação do nível tarifário previsto para o primeiro ano da mesma política.

26.4. Assim, para o ano de 2025, a APDL propõe a atualização das tarifas de circulação para o nível previsto no segundo ano da Política Tarifária da VND, passando de 25% para 50% das tarifas aprovadas (naquela política).

26.5. Relembra, ainda a APDL, que o tarifário em vigor (2024) engloba já reduções de 60% na Tarifa de Acostagem e de 25% na TUV, as quais se manterão inalteradas em 2025.

26.6. Neste contexto, a APDL prevê que as medidas propostas contribuam para a redução do défice de exploração da VND em 33% em 2025, esperando que, no futuro, a prossecução da implementação da Política Tarifária aprovada permita atingir o objetivo do reequilíbrio económico da exploração da VND.

II.1.2. Apreciação da AMT

27. O Regulamento da VND, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, é a principal ferramenta reguladora da navegação fluvial que se pratica no rio Douro, definindo as normas que a disciplinam, mas também o pagamento de taxas pela circulação de embarcações.

Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, compete à APDL a *“fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos e da via navegável do rio Douro e dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais”*⁵.

28. Dada a especificidade da VND, a AMT não incluiu a sua análise no âmbito e termos da Deliberação n.º 1025/2018, 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”*, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 183, de 21 de setembro de 2018⁶, 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.

29. Contudo, refere-se a uma área na jurisdição de uma Administração Portuária, e por se tratar igualmente de taxas de acesso e utilização de uma infraestrutura portuária, considera-se que a presente medida terá cobertura, desde logo, pelo Regulamento (UE)

⁵ Alínea e) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio.

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/1772/deliberação_1025/2018_21_setembro

2017/352, sem prejuízo do enquadramento legal e regulamentar da VND (Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho).

30. Por outro lado, considera-se que são aplicáveis os mesmos princípios gerais, tais como a promoção da competitividade dos portos nacionais, a melhoria da qualidade e do desempenho da estrutura portuária, o aumento da sua produtividade e a promoção de uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.

31. Neste âmbito, a análise da AMT foi norteada por princípios e regras gerais, designadamente:

31.1. Não discriminação: Garantir a inexistência de discriminação entre os utilizadores, sem prejuízo da possibilidade de modulação de taxas por motivos de interesse público e geral.

31.2. Diferenciação dos serviços e das taxas:

- 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;
- Possibilidade de diversificação da qualidade e âmbito de determinados serviços ou de acesso aos mesmos por utilizadores, com o objetivo de prestar serviços personalizados;
- Possibilidade de determinação de critérios pertinentes, objetivos, 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.

31.3. Participação: O funcionamento do sistema e da estrutura de tarifação, e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados, deve estar insito em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da lei.

32. Por outro lado, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo⁷, a AMT deve ter em conta diversos princípios gerais da atividade administrativa, como sejam:

32.1. Artigo 4.º - *“Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos - Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.*

32.2. Artigo 5.º - *“Princípio da boa administração - A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade”.*

32.3. Artigo 7.º - *“Princípio da proporcionalidade – 1) Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos. 2) As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar”.*

33. Importa referir que foi tido em conta o processo de monitorização, efetuada pela AMT, da implementação do regulamento tarifário da VND, relativo aos procedimentos efetuados pela entidade visada nos exercícios de 2021 e de 2024.

34. No que se refere às análises já efetuadas, é possível adiantar algumas constatações que foram tidas em conta no âmbito da atividade e tarifário da VND, nomeadamente:

34.1. No que se refere à separação contabilística da atividade da VND relativa à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias, constatou-se que a APDL apresenta contas de exploração individuais para cada uma das unidades de negócio (porto de Leixões, porto de Viana do Castelo, VND e terminais ferroviários de Leixões e da Guarda). No entanto, e apesar do recomendado em pareceres anteriores, a APDL continua a não disponibilizar um balancete analítico por tarifa, por ainda não ter implementado um sistema de contabilidade de custos, que permita o apuramento dos gastos e proveitos por tarifa em cada uma das unidades de

⁷ Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

negócio. Assim, considera-se que se deve caminhar progressiva, mas determinadamente, no sentido da implementação do referido sistema.

34.2. Por outro lado, no que se refere ao processo de consulta aos utilizadores, e sem prejuízo da consulta pública formal com a publicação do Projeto de Regulamento de Tarifas 2025 da VND, em Diário da República, e dando um prazo de 30 dias úteis para eventuais comentários, sugestões e contributos, a APDL efetua uma auscultação prévia aos representantes dos principais destinatários/utilizadores da VND, concretizada através de:

- Uma reunião com a [confidencial], que se realizou em junho de 2024, onde foi apresentada a proposta de Política Tarifária para 2025 (a qual constitui o anexo apresentado nas informações complementares que a APDL enviou para a AMT em 2024.12.05);
- Anualmente e a um nível mais abrangente, uma reunião operacional com todos os operadores, com vista à apresentação de investimentos/ações desenvolvidas e a desenvolver na VND, onde também é partilhada a perspetiva tarifária;
- Também anualmente, na reunião do Conselho de Navegabilidade, a mais recente realizada em 2024.12.05, é igualmente dada a conhecer a estratégia da APDL para a VND e as principais preocupações, assim como a política tarifária para o ano seguinte.

35. Da análise já efetuada, no que se refere à modulação das tarifas e aos resultados da exploração (global e por tarifa) da VND em 2023:

35.1. Foi possível constatar, preliminarmente, que a modulação das tarifas da VND, no exercício de 2023, não permitiu a recuperação dos custos incorridos nesse exercício, tendo dado origem a um resultado de exploração deficitário.

35.2. As modulações ocorridas inserem-se numa política de promoção da atividade da VND, por via da implementação de uma política tarifária que, por um lado, promova a gradual recuperação dos custos incorridos ao longo do tempo, permitindo assim aos utilizadores uma adaptação gradual aos aumentos tarifários

e que, por outro lado, permita a recuperação dos custos incorridos pela APDL, e consequentemente a viabilidade económico-financeira da gestão VND.

- 36.** Feita esta introdução, e no que respeita à fundamentação da proposta para o exercício de 2025, e face aos dados apresentados, considera-se que foram remetidos os dados disponíveis neste momento, nomeadamente as estimativas de 2024, e as previsões para 2025, dos custos e das receitas subjacentes à maioria das taxas propostas, repercutindo as mesmas nos serviços a prestar e na disponibilização de infraestruturas aos utilizadores em 2025.
- 37.** Considerando a estimativa apresentada pela APDL, da conta de exploração por tarifa da VND, para o exercício de 2025, no âmbito da proposta de atualização do regulamento de tarifas, constata-se que ainda apresenta resultados de exploração negativos, mas melhorando relativamente aos anos anteriores, ou seja, apresentando um resultado global deficitário menos expressivo, que não permitirá a recuperação total dos custos incorridos pela APDL na gestão da VND, mas já viabilizando um EBITDA previsional positivo associado à Tarifa de Acostagem. Mantêm-se ainda deficitários os resultados de exploração da Tarifa de Eclusagem e da TUV.
- 38.** Ao propor para 2025 a atualização das tarifas de circulação na VND ao nível do segundo ano da Política Tarifária da VND (ver ponto **9**), [confidencial]
- 38.1.** Importa igualmente anotar que os gastos de exploração apresentam um incremento significativo ([confidencial] %), apesar de inferiores aos rendimentos de exploração ([confidencial] %), devido à necessidade de realização de dragagens de manutenção em 2025 (inexistentes em 2024) e um incremento bastante elevado ([confidencial] %) dos custos das mercadorias vendidas e matérias consumidas (CMVMC).
- 38.2.** Efetivamente, o aumento dos gastos de exploração tem origem no incremento do nível de serviço disponibilizado aos utilizadores, pela necessidade de manutenção da infraestrutura da VND (nomeadamente, mais [confidencial] de dragagens em 2025) e ainda por algumas tensões inflacionistas registadas num passado recente.
- 39.** Neste enquadramento, considera-se que a proposta de atualização dos montantes das tarifas em 2025, é adequada, atenta à realidade atual e às recomendações efetuadas

pela AMT em anteriores pareceres e relatórios de monitorização relativos à política tarifária da VND, e sem prejuízo de se continuar a prosseguir, em anos seguintes com a aplicação da Política Tarifária, aprovada em 2018, de forma a libertar os meios financeiros adequados para fazer face a manutenções e investimentos, garantindo que sejam asseguradas fontes de financiamento para suprir tais necessidades.

40. Igualmente, afigura-se que as tarifas propostas são orientadas para os custos, i.e., mantêm o objetivo de recuperar, ainda que parcialmente, os custos associados à disponibilização de infraestruturas e serviços concretos, reservados a uma determinada atividade económica, permitindo que os encargos tidos com os serviços prestados ao cidadão, mesmo que disponibilizados pelo Estado, possam ser ressarcidos por via da cobrança dessas tarifas.
41. Perspetiva-se que a proposta de atualização em referência, cria uma expectativa de benefícios para a economia, em geral, induzidos pelo crescimento da atividade, acrescendo a estes factos que as contrapartidas públicas, consubstanciadas na disponibilização de infraestruturas e serviços adequados, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação de um serviço de transporte de passageiros e de mercadorias, bem como da atividade marítimo-turística de melhor qualidade, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de qualidade do setor do turismo português e da atividade económica de transporte de pessoas e mercadorias em vias navegáveis interiores.
42. Tendo em conta o anteriormente exposto, considera-se que a proposta de atualização das tarifas apresenta diversas vantagens, sem prejuízo do reforço do quadro da sustentabilidade da exploração da VND, através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção deste equilíbrio através do necessário acompanhamento da execução regulamentar.

II.2. Análise das Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes

43. A AMT confere a maior atenção 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 do sistema portuário nacional em geral e em particular do mercado de transporte de passageiros e de mercadorias pela 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 Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.

44. Neste contexto, e em complemento à apreciação efetuada na seção anterior, aditam-se os seguintes aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas Racionalidades.

II.2.1. Racionalidade dos Investidores

45. No âmbito dos Investidores, há que discernir os diversos segmentos que operam no sistema portuário nacional e em particular na VND, com especial preponderância para os investidores diretos na atividade marítima turística e, numa segunda linha, no transporte, infraestruturas e serviços portuários para as mercadorias na VND, e ainda todos os que, numa perspetiva geral, colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, as empresas ligadas ao turismo e atividade de hotelaria e restauração nesta região, e sem esquecer os carregadores (empresas importadoras e exportadoras através dos portos nacionais e VND).
46. Importa sublinhar que a redução do défice de exploração da VND, constitui um fator essencial para dar continuidade ao investimento nesta infraestrutura navegável, permitindo elevar as suas condições de operacionalidade e de segurança, contribuindo para colocar a VND ao nível dos melhores padrões internacionais, e em particular a nível europeu, para as vias navegáveis interiores que integram a rede principal da RTE-T, como é o caso do rio Douro.
47. Anota-se também o facto de os navios de carga estarem isentos da TUV, ou seja, apenas sujeitos à Tarifa de Eclusagem, bem como às taxas portuárias nos terminais portuários para mercadorias na VND, potenciando o investimento e a utilização da VND para o transporte de mercadorias, com os associados benefícios para a promoção de um sistema de transportes mais sustentável, e em alinhamento com a prossecução dos

objetivos da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), para o Desenvolvimento Sustentável⁸, bem como do Pacto Ecológico Europeu⁹.

48. Não poderão também deixar de ser referidos os objetivos de uma mobilidade sustentável, inteligente e resiliente, constantes da Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente, apresentada pela Comissão Europeia (CE)¹⁰, concretamente para as seguintes metas:

48.1. Aumento em 25% até 2030 e em 50% até 2050 do transporte por vias navegáveis interiores e do transporte marítimo de curta distância;

48.2. Disponibilização de uma RTE-T multimodal, equipada para transportes sustentáveis e inteligentes, com conectividade de alta velocidade, operacional até 2030 no que diz respeito à rede principal, e até 2050 no que se reporta à rede global.

49. Em face do exposto, a avaliação do impacto da atualização do tarifário da VND, para o próximo ano de 2025, é positivo para a Racionalidade dos Investidores.

II.2.2. Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores

50. No âmbito desta Racionalidade que, por si só, agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa valorizar os Profissionais/Utilizadores/Consumidores que procuram soluções de mobilidade mais inclusiva, mais eficiente e mais sustentável, neste caso para o transporte de passageiros e mercadorias que passarão pela VND, e que poderão ter diversas origens e destinos, em função:

50.1. Nos passageiros, dos diversos segmentos de mercado no âmbito do turismo da região do rio Douro, desde as ofertas de maior valor no âmbito de cruzeiros em

⁸ Resolução da ONU “ Transformar o nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, “com 17 Objetivos, desdobrados em 169 Metas, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016.

⁹ COM(2019) 640 final, de 11 de dezembro de 2019 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Pacto Ecológico Europeu.

¹⁰ COM(2020) 789 final, de 8 de dezembro de 2020 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente – Pôr os Transportes Europeus na Senda do Futuro”.

navios hotel que podem durar uma semana, às simples viagens de curta duração em embarcação marítimo-turística, ou ao turismo de náutica de recreio e de lazer;

- 50.2.** Para o transporte de mercadorias, dos tráfegos existentes no contexto do *hinterland* atual, ou de novos serviços numa perspetiva de *hinterland* potencialmente mais alargado, que se possam perspetivar ser efetuados na VND em função da gestão das infraestruturas portuárias que servem este mercado.
- 51.** O objetivo continuamente prosseguido pela APDL de melhoria da qualidade do serviço prestado à utilização da VND, para os vários segmentos sociológicos identificados, seja por melhores condições de operacionalidade e de segurança, seja viabilizando serviços de maior sustentabilidade, quer numa perspetiva socioeconómica, quer ambiental, aqui se incluindo as externalidades da poluição e questões climáticas, bem como as transições energética e digital, depende, naturalmente, da disponibilização de meios financeiros para o efeito, para a qual a atualização tarifária para 2025 vai contribuir.
- 52.** Resulta, desta forma, que a presente atualização tarifária é suscetível de apresentar um impacto positivo na perspetiva dos Profissionais/Utilizadores inseridos no âmbito da atividade de exploração da VND.
- II.2.3. Racionalidade dos Contribuintes**
- 53.** Relativamente à Racionalidade dos Contribuintes, importa avaliar a resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e da perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados.
- 54.** 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 percetível, o desfecho deste processo, sem gerar qualquer encargo financeiro para a entidade pública gestora da VND, ou seja a APDL, não apresenta qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, na mesma linha, sobre a carga fiscal.
- 55.** Indiretamente, o aumento da qualidade do serviço na VND e, consequentemente da sua competitividade, incluindo do tecido empresarial que baseia a sua atividade nesta via navegável interior, pelas razões indicadas nas Racionalidades, quer dos Investidores

(Seção II.2.1), quer dos Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores (Seção II.2.2), potencia o crescimento da atividade económica que orbita em torno desta infraestrutura, bem como na região envolvente, fomentando a produção de valor acrescentado, com o consequente aumento da receita fiscal, com reflexos benéficos sobre a redução da dívida pública e da carga fiscal.

- 56.** Releva, igualmente, em termos de viabilidade económica e financeira da APDL, que a presente proposta de atualização tarifária se encontra orientada, desde que continuada em anos seguintes, para a prossecução do objetivo de reequilíbrio económico da exploração da VND, e, consequentemente, da apresentação de resultados económicos melhorados da presente Administração Portuária, naturalmente também com reflexo no IRC liquidado e dos dividendos a distribuir ao acionista único, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, ou seja, as receitas fiscais do Estado, beneficiando, naturalmente, o Contribuinte.
- 57.** Em conclusão, a aplicação da Racionalidade ancorada nos Contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os Contribuintes, se mantêm positivos.

III. RECOMENDAÇÃO

58. Que continue a ser prosseguida a implementação das recomendações que têm sido efetuadas ao longo dos pareceres emitidos pela AMT no âmbito da aprovação do regulamento de tarifas da VND, e, em particular, da continuação da aplicação da Política Tarifária, aprovada em 2018, na medida do possível, sem diferimentos, no sentido de se atingir o objetivo de reequilíbrio económico da exploração da VND.

IV. CONCLUSÕES

59. Em resultado de tudo o que antecede, a AMT aprova a proposta de Regulamento de Tarifas da VND para 2025, tendo em conta o enquadramento e a *compliance* com a legislação aplicável, e por considerar que a mesma vem dar resposta favorável no que se refere ao equilíbrio entre as diferentes racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/consumidores e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro, através do seguimento da recomendação feita no ponto **58** deste parecer, no sentido de se atingir o objetivo de reequilíbrio económico da exploração da VND.

Lisboa, 19 de dezembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino