



CEDIPRE ONLINE | 10

Estudo de Metodologia de Avaliação dos Tarifários das Administrações Portuárias

Suzana Tavares da Silva
Licínio Lopes Martins

COLABORAÇÃO
Inês Pisco Bento

Estudo de Metodologia de Avaliação dos Tarifários das Administrações Portuárias

Suzana Tavares da Silva
Licínio Lopes Martins



TÍTULO

Estudo de Metodologia de Apreciação dos Tarifários das
Administrações Portuárias

AUTOR(ES)

SILVA, Suzana Tavares
MARTINS, Licínio Lopes

IMAGEM DA CAPA

Coimbra Editora

COMPOSIÇÃO
GRÁFICA

Ana Paula Silva

EDIÇÃO

CEDIPRE
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
3004-545 COIMBRA | PORTUGAL
Tel. | Fax: +351 239 836 309
E-mail: cedipre@fd.uc.pt

PARA CITAR
ESTE ESTUDO

SILVA, Suzana Tavares; MARTINS, Licínio Lopes; "Estudo de Metodologia de Apreciação dos Tarifários das Administrações Portuárias", *Publicações CEDIPRE Online* - 10, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, Abril de 2012

Coimbra
Abril | 2012

ÍNDICE

1ª PARTE | ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA QUESTÃO

NOTA PRÉVIA	7
I. Localização da questão no âmbito das directrizes da política do transporte marítimo e da gestão das infra-estruturas portuárias	7
a. A organização e gestão dos portos no contexto da política marítima integrada para a EU	9
b. As linhas orientadoras da política portuária europeia.....	11
II. A componente económica	22
a. Distinção entre tarifa e taxa no âmbito do Regulamento do Sistema Tarifário dos portos (RST).....	24
b. Princípios gerais das taxas portuárias	27

2ª PARTE | ESTUDO COMPARATIVO E COMENTADO DAS TAXAS PREVISTAS NO RST E APLICADAS PELAS AP'S EM 2009

I. Aspectos organizatórios e procedimentais.....	30
1. A organização administrativa portuária.....	30
1.1. A Administração directa do Estado	30
1.2. A Administração indirecta do Estado	31
1.2.1. A Administração indirecta institucional: o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM).....	31
a. A administração central e a administração periférica do IPTM. A multiplicidade funcional do IPTM: o IPTM como entidade gestora, prestadora e reguladora.....	32

1.2.2. A Administração indirecta empresarial: as administrações portuárias sob a forma de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos	37
II . O procedimento de elaboração dos regulamentos tarifários	39
1. Os regulamentos tarifários gerais	39
2. Os legalmente designados regulamentos específicos.....	41
2.1. Regulamentos específicos de outras autoridades.....	42
3. A necessidade de interpretar os estatutos das administrações portuárias e o Regime do Sistema Tarifário em conformidade com a nova lei orgânica e os (novos) Estatutos do IPTM.....	42
4. Os regulamentos de exploração.....	46
III. Apreciação dos “segmentos” tarifários.....	47
Taxa de uso do porto	47
1. Incidência objectiva, incidência subjectiva e isenções	47
a. RST.....	47
i. incidência objectiva	47
ii. incidência subjectiva.....	50
iii. isenções	50
b. Regulamentos das AP’s	51
2. Resultados da análise.....	58
3. Apreciação crítica.....	59
Taxas de pilotagem.....	61
1. Incidência objectiva e subjectiva	61
a. RST.....	61
i. incidência objectiva	61
ii. incidência subjectiva.....	63
b. Regulamentos das AP’s	63
2. Resultados da análise.....	69
3. Apreciação crítica.....	70

Taxas de reboque	74
1. Incidência objectiva e subjectiva.....	72
a. RST	72
i. incidência objectiva.....	73
ii. incidência subjectiva	73
b. Regulamentos das AP's.....	72
2. Resultados da análise	72
3. Apreciação crítica	76
Taxa de amarração e desamarração	77
1. Incidência objectiva e subjectiva.....	77
a. RST	77
i. incidência objectiva.....	77
ii. incidência subjectiva	78
b. Regulamentos das AP's.....	78
2. Resultados na análise	80
3. Apreciação crítica	80
Taxa de movimentação de cargas e tráfego de passageiros	82
1. Incidência objectiva e subjectiva.....	82
a. RST	82
i. Incidência objectiva.....	82
ii. Incidência subjectiva	83
b. Regulamentos das AP's.....	83
2. Resultados da análise	84
3. Apreciação crítica	84
Taxa de armazenagem	85
1. Incidência objectiva e subjectiva.....	85
a. RST	85
i. Incidência objectiva.....	85

ii. Incidência subjectiva	86
b. Regulamentos das AP's	86
2. Resultados da análise.....	91
3. Apreciação crítica.....	91
Taxa de uso de equipamento	92
1. Incidência objectiva e subjectiva	92
a. RST.....	92
i. Incidência objectiva	92
ii. Incidência subjectiva	95
b. Regulamentos das AP's	95
2. Resultados da análise.....	96
3. Apreciação crítica.....	98
Taxa de Fornecimentos	99
1. Incidência objectiva	99
a. RST.....	99
i. Incidência objectiva	99
ii. Incidência subjectiva	100
b. Regulamentos das AP's	100
2. Resultado da análise	103
3. Apreciação crítica.....	106
Conclusões.....	107

1ª PARTE
ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA QUESTÃO

NOTA PRÉVIA

Em termos metodológicos o presente Estudo será dividido em duas partes, cada uma contendo as necessárias subdivisões.

A primeira parte – subdividida em duas - é dedicada à análise da problemática jurídica do sistema tarifário do sector portuário, envolvendo, numa primeira (sub)parte, um enquadramento prévio da problemática do sector no contexto europeu, a que se seguirá uma análise de natureza mais jurídico-económica, tentando apurar criticamente alguns conceitos fundamentais (taxa, tarifa, preço), e, uma segunda (sub)parte, dedicada à apresentação geral da organização administrativa portuária portuguesa, funcionando como uma espécie de parte introdutória da análise dos diversos segmentos tarifários e tendo sobretudo como objectivo situar e enquadrar a administração portuária no contexto da organização administrativa portuguesa, utilizando os conceitos fornecidos pelo Direito Administrativo ou, mais especificamente, pela teoria geral da organização administrativa. Esta incursão pela organização administrativa portuária tem como objectivo situar estatutariamente o novo papel institucional funcional do IPTM no sector, realçando, sobretudo, a sua faceta de entidade com funções normativas e técnico-reguladoras, daí extraíndo consequências ao nível dos novos modos procedimentais de elaboração dos regulamentos tarifários das administrações portuárias, incluindo os designados regulamentos específicos e os regulamentos de exploração. Por fim, será feita uma análise crítica ao sistema tarifário, tendo por base o regime (ainda) vigente.

A segunda parte, que será elaborada a partir do próximo mês de Setembro, terá por objecto o fornecimento de metodologias para a elaboração e (avaliação) das tarifas, utilizando o instrumentário das ciências contabilísticas e económicas.

I. Localização da questão no âmbito das directrizes da política do transporte marítimo e da gestão das infra-estruturas portuárias

O desenvolvimento do transporte marítimo como uma das linhas de acção da política europeia em matéria de transporte tendo em vista o aprofundamento do

mercado interno encontra-se já bem patente no *Livro Branco sobre a Política Europeia de Transporte objectivo 2010*¹, e é também reiterada na sua revisão intercalar levada a cabo na Comunicação “*Manter a Europa em movimento – Mobilidade sustentável para o nosso continente*”, ganhando especial densidade no “*Livro Azul*” da política marítima integrada. Com efeito, face aos congestionamentos no transporte terrestre, aos avultados investimentos exigidos no desenvolvimento do transporte ferroviário e às limitações próprias do transporte aéreo, a dinamização do transporte marítimo constitui uma alternativa válida que importa explorar, sobretudo através do desenvolvimento de alguns “conceitos novos”, entre os quais se destaca o das “auto-estradas do mar” no âmbito do transporte marítimo de curta distância (*Short Sea Shipping SSS*)².

Assim, nas recentes Comunicações da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, que definem os objectivos estratégicos e recomendações para a *política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018*³ e apresentam um plano de acção tendo em vista a *criação de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras*⁴, estabelecem-se, entre outros propósitos, a necessidade de enquadrar a tributação e os auxílios estatais numa política que permita a adopção de medidas positivas para a promoção de um transporte marítimo mais ecológico, a inovação tecnológica e as qualificações e carreiras profissionais nos *clusters* marítimos, bem como *racionalizar o tráfego* e o *espaço* nos portos, de modo a otimizar estas infra-estruturas.

De facto, como fica bem patente nestes dois últimos documentos, a *política portuária europeia*⁵ é indissociável da política de transporte marítimo, e alguns dos objectivos e medidas impostos pela UE repercutem-se directamente na gestão destas infra-estruturas, designadamente, a adopção de taxas portuárias transparentes e, num âmbito mais geral, a “utilização” dos instrumentos económicos (impostos, taxas e comércio de emissões) na “fixação do justo preço” por esta alternativa de transporte, de modo a descongestionar as vias rodoviárias e tornar mais sustentável a cadeia de transporte no seu conjunto.

¹ Cf. COM (2001) 370, de 12 de Dezembro de 2001.

² As *auto-estradas do mar* são corredores que suportam o tráfego intra-comunitário de mercadorias entre pelo menos duas frentes marítimas na Europa. Existem quatro: Mar Báltico – Mar do Norte; Mar da Europa Ocidental; Mar da Europa do Sudeste e Mar da Europa do Sudoeste – V. COM (2004) 453, de 2 de Julho de 2004.

³ Cf. COM (2009) 8, de 21 de Janeiro de 2009.

⁴ Cf. COM (2009) 10, de 21 de Janeiro de 2009.

⁵ Definida na COM (2007) 616, de 18 de Outubro.

Recorde-se que entre os objectivos da *política portuária europeia* contam-se a promoção da segurança, o crescimento sustentável das infra-estruturas, a organização dos *serviços portuários*⁶ de acordo com os princípios da lealdade, concorrência, transparência financeira, não-discriminação e eficiência económica, a contribuição para o desenvolvimento da política ambiental e a modernização e actualização tecnológica daquelas infra-estruturas.

Por último, a contextualização do estudo impõe também uma referência ao problema no âmbito da *política tarifária de infra-estruturas de transporte* assente no *princípio do utilizador pagador* como refacção do princípio do poluidor pagador, ou seja, todos os tributos e demais prestações pecuniárias que incidam sobre a utilização de infra-estruturas de transporte devem reflectir, qualquer que seja o modo de transporte, os custos derivados da poluição produzida, da duração das viagens e do desgaste das infra-estruturas, bem como promover o descongestionamento, a redução da poluição e a inter-modalidade⁷.

a. A organização e gestão dos portos no contexto da política marítima integrada para a UE

As linhas de acção da *política marítima integrada da UE* são muito diversificadas, porquanto procuram articular todas as políticas ligadas ao mar⁸. De entre estas linhas de acção, importa salientar para a economia do presente estudo os seguintes aspectos fundamentais:

1. construção de um espaço marítimo europeu sem barreiras;
2. ordenamento do espaço marítimo pelo Estados-Membros;
3. redução das emissões de CO₂ e da poluição causadas por navios;
4. instituição de uma rede europeia de *clusters* marítimos.

⁶ Os *serviços portuários* são serviços com valor comercial, prestados a título oneroso aos utentes no porto e cujo pagamento não está normalmente incluído nas taxas cobradas pela escala e utilização do porto. Trata-se dos *serviços técnico-náuticos* de pilotagem, reboque e amarração, das *operações de movimentação de carga* (incluindo cargas e descargas, estiva, transbordo e outras operações de transporte intra-terminal) e dos *serviços de passageiros* (incluindo o embarque e desembarque). Estes serviços podem ser prestados quer dentro da zona portuária, quer nas vias navegáveis de entrada ou saída do porto.

⁷ Cf. Livro branco “Pagamento justo pela utilização das infra-estruturas: Uma abordagem gradual para um quadro comum de tarifação das infra-estruturas de transportes na União Europeia” COM(98) 0466-C4-0514/98.

⁸ Cf. Livro Verde sobre a futura política marítima da UE: Uma visão europeia para os oceanos e os mares – COM (2006) 275; e COM (2007) 575, de 10 de Outubro – Uma política marítima integrada para a União Europeia.

Na verdade, pese embora a crescente pressão sobre a exploração dos leitos marinhos, decorrente das novas utilizações concorrentes do mar que vão desde o tradicional transporte marítimo, à produção de energia *offshore*, à aquicultura marinha e a diversas actividades de lazer, a UE continua a consagrar como “espinha dorsal do *cluster marítimo*” a actividade de transporte, incentivando o respectivo crescimento nos tempos mais próximos, ao abrigo dos programas RTE-T (redes transeuropeias de transportes⁹) e MARCO POLO (programa destinado a incentivar o transporte marítimo de curta distância – SSS), procurando, por esta via, promover uma modalidade de transporte que considera mais eficiente em termos energéticos (apesar da elevada poluição que também produz) face ao transporte rodoviário¹⁰.

Todavia, a *dinamização do transporte marítimo* como alternativa concorrente com o transporte rodoviário, sobretudo no âmbito intra-europeu, exige, em primeiro lugar, uma *simplificação administrativa* que permita minorar o impacto das actuais formalidades administrativas e aduaneiras, resultantes do facto de os portos marítimos constituírem uma fronteira externa da UE (neles confluem mercadorias de países terceiros e mercadorias desalfandegadas pela União)¹¹.

⁹ A UE lançou, em 31 de Março de 2009, os convites à apresentação de propostas RET-T 2009, disponibilizando cerca de 1000 milhões de euros para redes transeuropeias de transportes, indicando como um dos critérios preferenciais de escolha as auto-estradas marítimas – Cf. JOCE C, 75, de 31/03/2009.

¹⁰ É neste contexto que se admite no quadro da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), disciplinada pelo Regulamento n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, que os Estados possam *subordinar os serviços de cabotagem marítima a um regime de autorização administrativa prévia*. Para isso, é exigido que se verifique uma necessidade real de fornecimento de serviços públicos fundada na insuficiência dos serviços regulares de transporte numa situação de livre concorrência, e que se demonstre que o regime de autorização administrativa prévia é necessário e proporcionado ao objectivo prosseguido e fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente pelas empresas interessadas. Em alternativa, podem os Estados *impor obrigações de serviço público* numa mesma linha ou num mesmo trajecto marítimo (ex. escala obrigatória em certos portos, regularidade), e, simultaneamente, celebrar com outras *empresas contratos de fornecimento de serviços públicos* na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do regulamento supra mencionado, para a participação no mesmo transporte regular de, entre e para as ilhas, na medida em que possa ser demonstrada uma necessidade real de serviço público e na medida em que essa aplicação concomitante seja feita numa base não discriminatória e seja justificada em relação ao objectivo de interesse público prosseguido – V. caso *Analir* (Ac. do Tribunal de Justiça no Proc. C-205/99, de 20 de Fevereiro de 2001).

¹¹ Está em curso uma revisão normativa para eliminar as sobreposições entre a Directiva 95/21/CE, relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-Membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto), a Directiva 2000/59/CE, relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga, a Directiva 2002/59/CE, relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios e o Regulamento 725/2004, relativo ao reforço da protecção dos navios e das instalações portuárias.

Entre as propostas avançadas neste domínio no âmbito do programa *novas oportunidades para os portos* contam-se a criação de um quadro sem papel para as alfândegas e o comércio¹², incluindo um *balcão único* para o fornecimento de dados, assim como *novos meios tecnológicos de localização e seguimento dos navios*. No âmbito da *simplificação burocrática* contam-se ainda medidas como a *liberdade de auto-prestação* de serviços de movimentação de mercadorias e de serviços de passageiros no âmbito das carreiras regulares nas auto-estradas marítimas e nos transportes marítimos de curta distância, bem como a instituição de regras administrativas menos exigentes nos *serviços de cabotagem*.

Neste contexto, o desenvolvimento da política europeia de transporte marítimo como linha de acção essencial da política marítima integrada da UE exige uma atenção especial sobre os portos, justificando a autonomização de uma *política portuária europeia*. Esta autonomização corporiza o reconhecimento do *carácter heterogéneo e polivalente das infra-estruturas portuárias* (não podemos esquecer que a administração portuária co-envolve actividades de prestação de serviços puramente empresariais com o exercício de poderes decorrentes do seu estatuto das autoridades portuárias¹³), e justifica a atenção que é dada à respectiva regulação.

b. As linhas orientadoras da política portuária europeia

Com o objectivo de dinamizar o *cluster* do transporte marítimo (nas suas diferentes modalidades) no contexto da política marítima integrada, a UE aponta os principais desafios que o sistema portuário europeu terá de enfrentar. São eles:

1. o acréscimo da procura de transportes internacionais;
2. a necessidade de adaptação dos portos às novas tecnologias;
3. a promoção de um crescimento sustentável dos portos, através da planificação da respectiva expansão, que inclui a aquisição de terrenos e

¹² Na proposta de alteração à Directiva 2002/6/CE do Parlamento e do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e/ou à partida de portos dos Estados-Membros da Comunidade prevê-se a substituição total dos documentos em suporte de papel por sistemas informáticos o mais tardar a partir de 2013 (V. Decisão n.º 70/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15.1.2008 – um ambiente sem papel para as alfândegas e o comércio).

¹³ A diversidade de atribuições que concorrem na administração portuária foi o fundamento invocado pelo legislador nacional na escolha do actual modelo de gestão dos portos, assente na adopção de uma forma jurídica de direito privado enquadrada no sector público empresarial, com obrigatoriedade de detenção da totalidade do capital pelo Estado ou por outras entidades colectivas de direito público. Referimo-nos à transformação das juntas autónomas dos portos em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, operada entre nós no final da década de 90.

o estabelecimento de “diálogos com as cidades” que albergam os portos, podendo aqueles estender-se a áreas mais alargadas;

4. integração no contexto das políticas de redução das emissões poluentes;
5. incorporação na gestão de expansão dos portos de alguns desígnios fulcrais da política europeia, como a transparência e a concorrência.

Para melhor responder a estes desafios, a UE estabelece os principais vectores da política portuária que não-de ser observados por todos os Estados-membros:

1. **reorganização de serviços** e actividades, de modo a aumentar as taxas de eficiência e produtividade dos portos, o que significa privilegiar a *expansão da capacidade* relativamente à construção de novas infra-estruturas;
2. **planificação** das infra-estruturas assente na elaboração e implementação de *planos directores dos portos*, regularmente actualizados em face dos contributos dados por todos os destinatários directos do plano;
3. **promoção do ambiente** a partir destas infra-estruturas (que, em si, comportam algumas “fragilidades ambientais”)¹⁴ através, designadamente, da obrigatoriedade de recepção de resíduos¹⁵ e do fornecimento de electricidade aos navios acostados;
4. **modernização** de equipamentos e a adopção de procedimentos mais simples e informatizados (*e-maritime* na pilotagem);

¹⁴ Sobre a aplicação das Directivas Habitats, Aves, Água e Resíduos ao desenvolvimento portuário V. directrizes da UE

¹⁵ Neste contexto, a transposição entre nós da Directiva 2000/59/CE, pelo Decreto-Lei n.º 165/2003, de 24 de Julho, onde se consagra o serviço de recepção de resíduos pelos portos como um “*serviço de consumo obrigatório*” (art. 7º), radicado na ideia de que se trata de um *bem (serviço) de mérito*, na medida em que reduz as descargas no mar de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga, em conformidade com a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL 73/78). Ainda a propósito dos “*serviços de consumo obrigatório*”, veja-se o caso *Sea Land Service* (Ac. do Tribunal de Justiça nos Processos apensos C-430/99 e C-431/99, de 13 de Junho de 2002), no qual se considerou que as situações abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-Membros e Estados-Membros para países terceiros, em conjugação com os artigos 46.º CE e 49.º CE, não se opõe a um sistema de assistência à navegação, como o «*verkeersbegeleidingssysteem*», que impõe o pagamento de uma taxa aos navios de alto mar de comprimento superior a 41 metros que participam obrigatoriamente nesse sistema, enquanto outros navios, como as embarcações fluviais, estão isentos dessa taxa, desde que exista uma correlação efectiva entre o seu montante e o custo que representa o serviço de que beneficiam esses navios de alto mar. Neste caso é bem patente a circunstância especial de concorrerem neste sector das dimensões económica e de segurança, justificando, assim, a permissividade de uma série de situações especiais derogadoras do conteúdo típico das liberdades económicas consagradas no Tratado.

5. **melhoria do desempenho** através da implementação de esquemas de concorrência interportuária, concorrência intraportuária, cooperação entre portos tendente à especialização (*pooling*) e concentração e criação de cadeias de transporte e logística (*hubs*).

A aplicação destas directrizes pelos Estados-membros faz-se sem prejuízo do modelo de gestão portuária adoptada em cada um. De acordo com este critério – organização do modelo de gestão portuária –, os portos podem ser classificados em três tipos: 1) *landlord* – em que a infra-estrutura é propriedade das autoridades portuárias, que se ocupam apenas da respectiva gestão, não prestando quaisquer serviços como operadores, reservando-se, antes, o papel de reguladores (modelo adoptado em Espanha, a partir de 2003, e modelo preconizado para Portugal na nova lei de portos); 2) *tool* – quando a autoridade portuária é proprietária da infra-estrutura, super-estrutura e equipamentos e o sector privado fornece os serviços em regime de licença ou concessão; 3) *services* – quando a autoridade portuária assume a responsabilidade por tudo, ou seja, pela infra-estrutura, super-estrutura, equipamentos e fornecimento dos serviços.

Actualmente, os portos portugueses aproximam-se mais da segunda modalidade – *sistema pool* – por causa da forma empresarial adoptada pelas autoridades portuárias, embora o facto de aquelas disporem de competência para aprovar os regulamentos tarifários e, através deles, regularem a prestação de todos os serviços no porto (mesmo aqueles que não são prestados pelas Autoridades Portuárias), permita concluir que concorrem aqui também características do *sistema landlord* (cf., para uma visão geral do regime de exercício das actividades portuárias nas diferentes AP's, V. *infra*, quadro 1). Em suma, de acordo com a lei, são atribuições das administrações portuárias para assegurar o regular funcionamento do porto (coordenação, no tempo e no espaço, do complexo de actividades portuárias que têm de ser prestadas em conjunto) a outorga de *licenças de actividades portuárias de exercício condicionado*¹⁶ (actividades económicas liberalizadas, como acontece entre nós, por exemplo, em alguns portos, com os serviços de amarração e de abastecimento de combustíveis líquidos a navios através de meios móveis flutuantes) e de *concessões de serviços públicos portuários* (actividades reservadas às entidades

¹⁶ De acordo com as orientações europeias: as razões para a limitação do número de prestadores para um ou vários serviços portuários devem ser objectivas e deve ser autorizado o maior número possível de prestadores de serviços.

públicas ex. serviços de pilotagem¹⁷), bem como a *fixação das “taxas”* a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços nele prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a actividades comerciais e industriais.

É precisamente neste contexto complexo de confluência de actividades a executar de forma simultânea que se devem promover as linhas da *política portuária de concorrência interportuária* (concorrência entre portos nacionais ou entre portos nacionais e estrangeiros) e *intraportuária* (concorrência entre prestadores de um mesmo serviço portuário num porto), com recurso, sobretudo, à utilização dos regulamentos tarifários.

Referimo-nos, no primeiro caso – *concorrência interportuária* – à dinamização de esquemas de *concorrência nacional* (entre portos dentro do mesmo país), baseada, principalmente, na oferta de diferentes serviços (serviços diferenciados de logística, serviços de informação e documentação) e de preços justos relativamente a serviços e instalações disponibilizados, ou *internacional* (entre portos de diferentes países localizados na mesma zona geográfica) na qual a capacidade de intermodalidade oferecida continua a ter uma influência determinante, ou seja, a capacidade de ligação do porto às redes transeuropeias de transporte é ainda hoje (*transporte porta a porta*) um factor primordial na escolha das empresas transportadoras¹⁸. A concorrência interportuária exige, segundo as entidades europeias, que ao financiamento daquelas infra-estruturas se aplique também a *directiva sobre transparência financeira*

¹⁷ A orientação da política europeia é no sentido de considerar a pilotagem *tendencialmente* um serviço comercial, embora reconhecendo a sua estreita ligação com a segurança portuária, o que significa que se admite a possibilidade de reservar a respectiva prestação à autoridade portuária, desde que devidamente fundamentada, a par da sua subsunção ao conceito de serviço de interesse económico geral (possibilidade de delimitação de obrigações de serviço público nesta actividade ou de outorga de direitos de exclusivo) nos termos do art. 86º/2 do Tratado.

¹⁸ Este facto impõe que para além do controlo dos tarifários relativos aos serviços portuários, se deva prestar igualmente especial atenção à existência de uma efectiva concorrência no segmento dos *serviços de transporte porta a porta* (*i. e.*, entre os serviços de transporte que partem da infra-estrutura portuária) que complementam o serviço de transporte de mercadorias por via marítima, de modo a garantir a neutralização de situações de abuso de mercado, como aquela que ficou patente no caso *Deutsche Bahn* (Sentença do Tribunal de Primeira Instância – Proc. T 229/94). Neste caso, a empresa *Deutsche Bundesbahn* gozava do exclusivo no sector ferroviário alemão e por isso era fornecedora obrigatória de serviços às empresas dos restantes Estados-membros que queriam fazer chegar mercadorias desembarcadas nos respectivos portos nacionais àquele país. A DB fez uso dessa posição no âmbito da *rede de cooperação «Maritime Container Network (MCN)»* criada entre a Alemanha, a Bélgica e os Países Baixos e acabou por impor tarifas mais elevadas no transporte de mercadorias entre os portos belgas e dos países baixos, relativamente às praticadas no transporte de e para os portos alemães, tornando estes mais competitivos.

(Directiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 Novembro de 2006), designadamente no que respeita aos auxílios estatais¹⁹.

A orientação actual da política nacional, expressa no Programa de Governo e na Estratégia Nacional do Mar²⁰ e vertida na legislação em vigor, assenta, num primeiro momento, na *optimização das infra-estruturas existentes* e na *promoção da competitividade dos portos nacionais no seu conjunto face ao seu enquadramento ibérico*, bem como na *dinamização do transporte marítimo e das “auto-estradas marítimas”*²¹. Isto significa que a aposta, nesta fase inicial, radica em soluções que privilegiem a *concorrência interportuária internacional* através de uma estrutura de cooperação entre os portos nacionais para apresentação de propostas competitivas no âmbito do *fórum shopping* entre portos internacionais, assentando o aumento de eficiência destas infra-estruturas em instrumentos de regulação (desde logo, nas soluções adoptadas pelos regulamentos tarifários em matéria de taxas de utilização e de tarifas por serviços técnico-náuticos) e na estimulação das fórmulas de *concorrência intraportuária*, entre terminais, operadores e trabalhadores, decisiva para a redução das tarifas correspondentes a cada segmento da “operação portuária”.

O aprofundamento da linha política da *concorrência intraportuária* exigiria a abertura do mercado da prestação de serviços portuários²², que tem sido alvo de

¹⁹ A questão do financiamento público é um dos pontos críticos apontados pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria n.º 23/2007 (in https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dqtc-rel023-2007-2s.pdf), onde se considera que o mesmo não assenta em critérios objectivos e transparentes.

²⁰ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros N.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

²¹ O conceito de auto-estradas marítimas utilizado pelo IPTM reporta-se à realidade portuguesa e consiste na “disponibilização integrada de um conjunto de serviços e sistemas de carácter operacional, administrativo-burocrático, informacional e de infra-estruturas logísticas que vão possibilitar que as mercadorias passem a ser transportadas por mar – TMCD – de uma forma eficaz, económica e competitiva, constituindo, portanto, uma *alternativa ao transporte rodoviário* e uma forma de contribuir para que a Comunidade atinja os seus objectivos pós-Quito em matéria de CO₂ [COM(2009), de 21.1.2009], tendo como suporte uma profunda interoperabilidade dos vários modos de transporte, possibilitando o “porta-a-porta” – V. http://www.imarpor.pt/informacao_tecnica/projectos.htm. A integração do sistema marítimo-portuário nacional nas auto-estradas marítimas assenta no projecto PORTMOS que compreende três fases: 1) adaptação do conceito à realidade portuguesa e fixação de linhas orientadoras; 2) desenvolvimento da info-estrutura tecnológica; 3) estruturação de dois projectos-piloto (Sines – La Spezia – Sines; Leixões – Tillbury – Rotterdam – Leixões).

²² Referimo-nos à consagração de um regime de *liberdade de prestação* e *liberdade de auto-prestação* de serviços portuários, sob reserva de certas limitações objectivas e pertinentes. Tratar-se-á, no fundo, de um desenvolvimento decorrente da liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo, consagrada no art. 80º do TUE e disciplinada no Regulamento (CEE) nº 4055/86 do Conselho de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-membros e Estados-membros para países terceiros.

diversas iniciativas no plano político-legislativo europeu²³, mas que não conseguiu ainda alcançar o consenso necessário para a respectiva aprovação, justificando que neste plano as atenções se centrem ainda, fundamentalmente, na imposição do respeito por algumas regras e princípios de concorrência em matéria de atribuição de *concessões dos serviços públicos portuários*.

Assim, não existindo sequer legislação comunitária que imponha o regime da contratação pública no domínio das concessões de serviços portuários, as directrizes emergem da Comunicação interpretativa de 2000 sobre as concessões, na qual se impõe que as mesmas se subordinem aos princípios e regras do Tratado²⁴, mormente às exigências de *princípio da transparência*, garantidoras da imparcialidade dos processos de selecção – onde se inclui a publicidade adequada da iniciativa, o procedimento justo e não discriminatório e a possibilidade da sua revisão – e do *princípio da transferência do risco para o concessionário*, implicando a estipulação de um prazo para a concessão que seja, simultaneamente, adequado para acautelar a amortização dos investimentos e uma remuneração razoável dos capitais investidos (*protecção da confiança*), bem como a transferência do risco inerente à exploração do serviço para o concessionário²⁵.

A transição dos serviços portuários para um regime de mercado pode requerer, tendo em vista os avultados investimentos em equipamentos, que este sector se venha a revelar apto ao desenvolvimento de esquemas de financiamento assentes num modelo segundo o qual os bens hão-de pertencer sempre aos activos das AP's, sendo transmitidos temporariamente às empresas licenciadas para o exercício das actividades, de fora a garantir a melhor harmonização possível entre a amortização dos bens em prazo adequado e a protecção da confiança dos operadores, que não

²³ Referimo-nos às diversas propostas de directivas relativas ao acesso ao mercado dos serviços portuários: 1) Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho COM/2001/0035 (JO C 154E, de 29.05.2001); 2) Proposta alterada de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho COM/2002/0101 (JO C 181E, de 30.07.2002); 3) Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho COM/2004/0654.

²⁴ Cf. art. 18º da Directiva 2004/17/CE (*directiva contratação em sectores excluídos*), art. 17º da Directiva 2004/18/CE (*directiva contratação*), art. 2º/2d) da Directiva 2006/123/CE, de 12 de Dezembro (*directiva serviços*) e Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário (JO C 121 de 29.4.2000, p. 2).

²⁵ A Comissão considera a possibilidade de aplicação da Directiva 2001/23/CE, do Conselho (*directiva referente à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência da empresa*) às situações em que se verifica a mudança de concessionário com afectação de activos transferidos pelo concedente – V. Acórdão *Abler* (Tribunal de Justiça – Proc. C-340/01, sentença de 20 de Novembro de 2003). Neste caso, colocou-se a questão de saber se deveria ser interpretada como transmissão de empresa a adjudicação a uma nova empresa da gestão completa da restauração colectiva dentro de um hospital, tendo aquela entidade colocado à disposição do novo adjudicatário importantes activos corpóreos utilizados pelo anterior concessionário.

terão de suportar o risco da amortização dos equipamentos (o que poderia exigir a emissão de licenças por períodos muito longos), mas apenas que suportar os custos da mesma durante o período em que os mesmos lhes venham a ser afectados para o exercício da actividade portuária.

Sublinhe-se, que a protecção da confiança dos operadores portuários em ambiente de mercado deve articular-se, por um lado, com a possibilidade de as autoridades portuárias estabelecerem *critérios de selecção que reflectam a estratégia comercial e a política de desenvolvimento do porto*, o que pode incluir a questão da qualidade dos serviços ou a satisfação de interesses das comunidades locais (ex. admissibilidade de *auto-prestação de serviços de movimentação de carga ou de serviços de passageiros* por pessoal de terra, permitindo criar novos postos de trabalhos a preencher, em regra, pela comunidade local), e, por outro, com a *faculdade de limitar o seu âmbito de aplicação* aos serviços a desenvolver nos portos que tenham interesse económico relevante para o desenvolvimento do mercado interno²⁶, ou seja, aos "*portos marítimos de importância internacional*" no âmbito da rede transeuropeia de transportes²⁷.

Mesmo no que respeita aos *serviços técnico-náuticos*, para os quais deveria vigorar o princípio da *liberdade de estabelecimento*, têm sido tolerados os *monopólios legais*, sempre que os mesmos se revelam necessários e proporcionais para a prestação do serviço, embora se imponha a adopção de um *procedimento transparente* para a selecção do operador, se for esse o caso, e se procure combater a atribuição de direitos exclusivos por períodos excessivos²⁸. A introdução das novas

²⁶ Cf. Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas directivas comunitárias relativas aos contratos públicos (JO C 179, de 1.8.2006, p. 2)

²⁷ Cf. Decisão n.º 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 1996, sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (JO L 228 de 9.9.1996, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pela Decisão n.º 1346/2001/CE (JO L 185 de 6.7.2001, p. 1).

²⁸ O âmbito destes direitos de exclusivo foi já analisado pelo Tribunal de Justiça no caso *Corsica Ferries* (Ac. do TJ no Proc. C-266/96, de 18 de Junho de 1998), na resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Génova no âmbito do litígio que opôs a empresa francesa Corsica Ferries às entidades responsáveis pelos portos de Génova e La Spezia e ao Ministério dos Transportes Italiano, a propósito da utilização obrigatória dos serviços de pilotagem e das respectivas tarifas. A empresa Corsica questionava a conformidade com as regras do Tratado e com as normas europeias relativas à liberdade de prestação de serviços marítimos da regulamentação italiana que impunha às suas embarcações a utilização obrigatória dos serviços de pilotagem prestados por grupos de pilotos da barra, titulares de concessões exclusivas, bem como o respectivo pagamento de um valor muito superior ao custo efectivo do serviço prestado, por nele se incluir, também, a manutenção do serviço universal de pilotagem, e nos termos da qual eram praticadas diferentes tarifas de porto para porto, tendo o Tribunal respondido que não existia violação do direito europeu, quer por estas normas não consubstanciarem um entrave à livre prestação

tecnologias (*e-maritime*), aliada à dispensa de pilotagem obrigatória para os utentes frequentes, sobretudo no transporte de curta distância, permitirá dinamizar economicamente estas actividades.

Já no que respeita aos *serviços de movimentação de cargas*, os mesmos incluem-se hoje no âmbito das cadeias logísticas²⁹, o que tem implicações, também, ao nível da organização da mão-de-obra. Assim, em alguns portos, proliferam os *pools* (entidade encarregadas de recrutar e formar os trabalhadores) que fornecem mão-de-obra aos operadores dos terminais, e cujas actividades se subordinam aos princípios da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços³⁰.

Todas as dimensões acabadas de referir aguardam consagração legal na *nova lei de portos*³¹, diploma que visa criar um quadro normativo para o sector marítimo-portuário, acolhendo muitas das novas directrizes do direito europeu e das linhas orientadoras traçadas para o incremento da concorrência neste sector a nível nacional.

Entre os elementos desta proposta que merecem especial destaque para a economia deste estudo salientamos: 1) a divisão entre as funções a prosseguir pelo sector público (garantia dos serviços públicos, gestão do domínio público e exercício de poderes de autoridade) e pelo sector privado (prestação de serviços portuários num quadro concorrencial); 2) aprofundamento da feição reguladora do IPTM; 3) consagração de um modelo de gestão *landlord port*³²; 4) dinamização de esquemas de

de serviços marítimos, quer ainda por a mesma, a existir, poder ser justificada por razões de segurança pública, ao abrigo do art. 46º do Tratado.

²⁹ Cf. O regime jurídico das plataformas logísticas – Decreto-Lei n.º 152/2008, de 5 de Agosto.

³⁰ Esta reorganização internacional das bases em que assenta o *trabalho portuário* está na origem da recente proposta de revisão daquele regime jurídico, actualmente consagrado no Decreto-Lei n.º 280/93, de 13 de Agosto. De acordo com este diploma, dentro da zona portuária co-existem *áreas portuárias de prestação de serviço público* – correspondentes às áreas dominiais situadas na zona portuária e às instalações nela implantadas, pertencentes ou submetidas à jurisdição da autoridade portuária e por ela mantidas ou objecto de *concessões de serviço público*, nas quais se realizam operações de movimentação de cargas (actividade considerada de serviço público) em regime de serviço público (*i. e.*, aquele serviço é prestado por uma empresa licenciada para o exercício de movimentação de cargas com fins comerciais – *empresa de estiva* –, a qual usualmente se socorre de uma *empresa de trabalho portuário*, que é uma empresa cuja actividade consiste exclusivamente na cedência de trabalhadores qualificados para o exercício das diferentes tarefas portuárias de movimentação de cargas) – e *áreas portuárias de serviço privado* – áreas situadas na zona portuária e as instalações nelas implantadas que sejam objecto de direitos de uso privativo de parcelas de domínio público sob a jurisdição da autoridade portuária, nas quais se realizam operações de movimentação de cargas, exclusivamente destinadas ou com origem no próprio estabelecimento industrial e que se enquadram no exercício normal da actividade prevista no título de uso privativo.

³¹ A proposta de lei dos portos apresentada pelo Governo em 11.5.2009 pode ser consultada em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=34537>.

³² O modelo de *landlord port* é definido na proposta de lei como o modelo que “que assenta na manutenção dos portos comerciais principais sob a titularidade pública e a atribuição de áreas da sua

co-competition (concorrência cooperativa³³) dentro da política de concorrência interportuária; 5) reforço da participação privada na exploração da actividade privada, através de um desenvolvimento das formas de concorrência intraportuária; 6) reforço do quadro de transparência na atribuição de concessões³⁴; 7) abertura das infra-estruturas ao “diálogo” através da contratualização dos portos secundários com municípios, associações de municípios e entidades privadas; 8) o reconhecimento das tarifas como elemento fundamental da competitividade portuária, que se traduz na consagração de um medidas de harmonização de procedimentos de aplicação das tarifas nos diferentes portos, e de regulação na fixação e aplicação das tarifas.

Pese embora as novidades introduzidas na *proposta de lei dos portos*, a verdade é que a mesma nos parece ainda muito arraigada à compreensão tradicional do porto como bem do domínio público, com todas as implicações que tal compreensão acarreta no que respeita aos serviços nele prestados, seja no âmbito do direito administrativo, ao dar preferência à manutenção de um regime de concessões na organização das actividades portuárias no âmbito das quais proliferam ainda muitos exclusivos (cf., *infra*, quadro 2), seja do direito tributário, ao continuar a fazer uso do conceito de taxa para designar actividades (serviços) que pretende que venham a ser prestadas por privados, em regime de concorrência.

Todavia, não podemos deixar de sublinhar que o quadro legal traçado na proposta de lei dos portos se enquadra, perfeitamente, num *modelo de transição para a concorrência*, segundo o qual os contratos de concessão funcionam como *contratos de regulação* dos operadores portuários, através dos quais a autoridade portuária garante a privatização da actividade, mas também a qualidade, a continuidade e a universalidade do serviços, bem como a eficiência do operador através das cláusulas

exploração comercial à iniciativa privada, em regime de serviço público ou de uso privativo, podendo o financiamento e a execução das infra-estruturas ser da responsabilidade pública ou privada, cabendo ao Estado directa ou indirectamente, designadamente através do IPTM, I. P., e das respectivas AP, exercer funções de autoridade, de supervisão e superintendência, de coordenação, de controlo e promoção geral do porto, assegurando um conjunto de serviços base” – Cf. art. 10º/1 da proposta de lei n.º 280/X.

³³ Segundo o legislador, entende-se por *co-competition* “a articulação no desempenho da actividade dos diversos portos, combinando a concorrência e a colaboração como estratégia para a competição em mercados globais, permitindo que os portos actuem de forma articulada, de modo a maximizarem a sua capacidade competitiva”.

³⁴ São objecto de *concessão* “a prestação ao público das actividades de cariz portuário ou de natureza logística, incluindo as actividades acessórias, complementares ou subsidiárias, sujeitas ao cumprimento de certos requisitos e obrigações, nomeadamente de serviço público, a prosseguir por entidades privadas, em áreas do domínio público portuário”, designadamente: carga e descarga de navios, movimentação, estacionamento, armazenagem, consolidação e desconsolidação de cargas portuárias, pilotagem, reboque, amarração, recolha de resíduos, exploração da náutica de recreio, exploração dos portos de pesca, tráfego de passageiros, abastecimento de água.

contratuais que negocia com este, sobretudo no que respeita à fixação das tarifas que podem ser cobradas aos utentes. O elemento fundamental na modelagem destes contratos é a repartição do risco referente às principais actividades concessionadas, como a concepção e execução de obras portuárias (ex. concessão de obras de dragagem a empresas especializadas com cláusulas de comercialização de dragados para auto-financiamento das operações), custos de operação no âmbito das diferentes actividades e remuneração dos investimentos.

Esta modalidade de gestão – *contratos de concessão-regulação* – é útil não só como instrumento de transição para o mercado, mas também mais tarde, quando o mercado já se encontre em funcionamento, quer no âmbito das actividades técnico-náuticas onde os contratos podem constituir um instrumento de garantia de condições de segurança em actividades como a pilotagem e o reboque, que nas operações portuárias, onde aqueles funcionarão como garantia de eficiência na utilização de meios portuários escassos, como acontece com a armazenagem.

A implementação de um modelo de organização e gestão portuária mais competitiva a nível europeu pressupõe a efectiva dinamização de esquemas de concorrência *dentro do porto*. Ora, a implementação destes esquemas requer, neste sector, um importante trabalho de estudo dos activos utilizados na prestação destes serviços, pois os elevados investimentos em equipamentos, tecnologia e formação de pessoal, tendem a transformar os serviços portuários em monopólios naturais. A superação deste problema obriga à convocação de novos instrumentos de financiamento privado de bens públicos (ex. *arrendamento operativo*) que permitem não só ultrapassar as dificuldades impostas em matéria de privatização de actividades com elevados *custos encahados*, como ainda garantir os princípios tradicionais do serviço público (continuidade, qualidade, etc.) quando as actividades passam a ser exercidas “pelo mercado”.

Por último, não podemos esquecer que à semelhança do que acontece noutros sectores, também os portos são *essential facilities*. Isto significa que a optimização destes bens escassos e de capacidade limitada para todos os potenciais utilizadores exige, na passagem para regimes de mercado, esquemas de regulação poderosos, que impeçam o abuso de posição dominante, garantam os princípios do serviço público (através, por exemplo, da imposição de obrigações de serviço público às empresas, financiadas de forma intra-sistémica) e a gestão eficiente da infra-estrutura na sua articulação com a actividade de transporte marítimo.

QUADRO 1

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS
ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

ORGANIZAÇÃO ACTUAL DAS ACTIVIDADES	
TIPO DE ACTIVIDADE	REGIME
Pilotagem	<i>Serviço público prestado pelas AP's ou Concessão de serviço público - Decreto-Lei n.º 48/2002, de 2 de Março</i>
Reboque	<i>Execução directa pelas AP's, ou por operadores de reboque, em regime de licença (válida por um ano) ou de concessão (prazo máximo 10 anos) - Decreto-Lei n.º 75/2001, de 27 de Fevereiro</i>
Amarração e desamarração	<i>Execução directa ou Licença</i>
Movimentação, estacionamento, armazenagem, consolidação e desconsolidação de cargas portuárias	<i>Concessão de serviço público – Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de Agosto e Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro</i>
Recolha de resíduos	<i>Exploração directa e Outsourcing – Decreto-Lei n.º 165/2003, de 24 de Julho</i>
Tráfego de passageiros	<i>Execução directa pelas AP's</i>
Abastecimentos	<i>Licença</i>
Abastecimento de água e energia eléctrica	<i>Exploração directa e outsourcing (Decreto-Lei n.º 266-A/2007, de 31 de Maio)</i>
Demais actividades portuárias e de natureza logística	<i>Concessão de serviço público</i>

QUADRO 2

ORGANIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES NA NOVA LEI DOS PORTOS	
TIPO DE ACTIVIDADE	REGIME
Pilotagem	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Reboque	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Amarração e desamarração	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Carga e descarga de navios	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Movimentação, estacionamento, armazenagem, consolidação e desconsolidação de cargas portuárias	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Recolha de resíduos	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Tráfego de passageiros	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Abastecimento de água	<i>Concessão em regime de serviço público</i>
Demais actividades portuárias e de natureza logística	<i>Licença</i>

II. A componente económica

As *tarifas* e as *taxas* constituem hoje um instrumento jurídico-económico fundamental nas diversas políticas sectoriais, na medida em que são muitas vezes utilizadas para promover a efectiva implementação das linhas de acção previamente traçadas, desde logo, a abertura de monopólios naturais à concorrência. Este é o caso, também, das infra-estruturas portuárias.

Com efeito, constituindo os portos uma *essential facility*, ou seja, pontos de estrangulamento na livre prestação de serviços de transporte marítimo (monopólio naturais segundo a teoria económica), e, nessa medida, elementos aptos a distorcer a livre concorrência naquele sector, a União Europeia exige que independentemente do modelo de gestão portuária escolhido por cada Estado sejam adoptadas e/ou praticadas nestes tarifas e taxas objectivas, transparentes e correspondentes aos custos reais dos serviços fornecidos e dos bens utilizados.

As políticas de transporte marítimo e marítimo-portuária europeias e nacionais não são excepção, o que nos permite concluir que *as competências atribuídas* ao IPTM, no art. 16º/c) do Decreto-Lei n.º 146/2007, de 27 de Abril, para “analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das

administrações portuárias”, devem ser interpretadas não só como *poderes funcionais* no âmbito da respectiva actividade reguladora, mas também num sentido mais amplo, inscrevendo-se entre os meios privilegiados ao seu dispor para “definir e promover a estratégia comercial dos portos sob a sua jurisdição” (art. 3º/3g), no contexto do desenvolvimento e aplicação das directrizes fixadas na Estratégia Nacional para o Mar.

Este enquadramento revela que o IPTM dispõe de uma *margem de livre decisão* no que respeita à apreciação dos mencionados regulamentos tarifários, a qual se estende para além da verificação da respectiva compatibilidade com as regras e princípios previstas no Regulamento do Sistema Tarifário (RST) aprovado por lei. Nesta perspectiva, a dinamização da concorrência interportuária nacional recomendaria a flexibilização da fixação das taxas pelas Autoridades Portuárias, porém, como a orientação nacional mais recente aponta no sentido de, pelo menos numa primeira fase, promover a *co-competition* entre os portos, a solução passará por uma maior harmonização ao nível de algumas tarifas (ex. tarifa de uso do porto), cabendo ao IPTM verificar a observância desta situação. Não queremos com isto dizer que o IPTM possa ou sequer deva substituir-se às AP’s na gestão estratégica de cada porto, queremos apenas sublinhar a sua competência legal em matéria *avaliação do conjunto dos projectos tarifários* apresentados por cada AP segundo as directrizes europeias e nacionais.

Na verdade, o controlo estadual sobre uma das variáveis económicas que compõem o preço final de uma operação de transporte marítimo é fundamental, em primeiro lugar, para dinamizar a aplicação das linhas orientadoras da *política de transporte marítimo*, cabendo ao IPTM, na qualidade de entidade reguladora do sector, avaliar se os tarifários aprovados pelas autoridade portuárias são adequados a prosseguir aquelas finalidades, *por exemplo*, transformar o transporte marítimo numa alternativa viável ao transporte rodoviário de mercadorias, fomentar as auto-estradas do mar e a cabotagem, promover a sustentabilidade ambiental do transporte marítimo ou mesmo acautelar a segurança nacional e europeia.

Por outro lado, as tarifas devem igualmente ser fixadas de modo a assegurar o cumprimento dos *desígnios da política marítimo-portuária europeia e nacional*, esta última, já o dissemos, actualmente centrada na orientação de “competitividade interportuária perante o exterior e complementaridade no plano nacional”³⁵. Neste domínio, as taxas que venham a ser praticadas nos portos devem contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, otimizar a utilização dos recursos humanos e das infra-estruturas nacionais no seu

³⁵ Assim, expressamente, o §16º do Preambulo do Decreto-Lei n.º 146/2007, de 27 de Abril.

conjunto, melhorar a produtividade, racionalizar os custos fixos e variáveis e o ajustamento das receitas para que estas, progressivamente, contribuam para o financiamento dos investimentos, e, por último, imprimir maior transparência no sistema, permitindo o apuramento de indicadores de desempenho.

No caso da política marítimo-portuária, as indicações são no sentido de simplificar as operações dos utentes, instituindo, a este nível, *sistemas de facturação únicos* resultantes da aplicação do *princípio da aditividade*, o que significa que são discriminadas as várias componentes da taxa, ou seja, por cada fornecimento ou serviço é exigida uma taxa individualizada, embora o pagamento seja unitário (resultando da soma de todas as parcelas).

Para além deste objectivo, o sistema tarifário dos portos do Continente deve ainda acautelar a sustentabilidade económico-financeira dos diversos operadores portuários e a prevenção de distorções das regras da concorrência, devendo o IPTM verificar também se cada um dos regulamentos tarifários cumpre estes objectivos.

a. Distinção entre tarifa e taxa no âmbito do Regulamento do Sistema Tarifário dos portos (RST)

O RST consagra uma distinção entre *taxas* e *tarifas* que não corresponde à distinção tradicional que a doutrina nacional estabelecia entre estes conceitos, nem àquela que hoje se adopta nos restantes domínio sectoriais. Assim, na definição do RST, as *taxas* têm a natureza de *preços públicos*, sendo definidas como “preços devidos pelas prestações de serviços públicos” e as *tarifas* correspondem à designação dada ao “conjunto de normas que fixam as taxas e as regras da sua aplicação”.

Recorde-se que a doutrina económica tradicional sempre definiu o *conceito de tarifa* em confronto com o conceito de *taxa*, considerando que as *tarifas* constituíam uma modalidade de taxas devidas como contraprestação de um serviço público nas quais se exprimia não apenas uma equivalência jurídica entre as prestações, mas também uma *equivalência económica*. Tratava-se de uma distinção assente no modelo de serviço público tradicional cuja prestação era assegurada directamente pelo Estado ou por concessionários, e que não tem hoje aplicação no domínio dos serviços de interesse económico geral sujeitos a regulação pública, onde a *tarifa* é sobretudo utilizada como instrumento administrativo-económico para garantir a eficiência e modelar os comportamentos das empresas que operam no sector.

Neste estudo, utilizaremos os conceitos de tarifa e de taxa de acordo com o sentido que o RST lhes atribui, embora reconhecendo que o mesmo não tem qualquer

paralelo com os sentidos propostos pela doutrina, nem sequer com a terminologia adoptada nos restantes sectores económicos regulados.

Acrescente-se, ainda, que o facto de os portos constituírem entre nós infra-estruturas de domínio público geridas pelas autoridades portuárias³⁶ explica o facto de as utilizações privativas dos mesmos originarem o pagamento de taxas, mas tal não determina que todos os serviços prestados *na* e *através* dessa infra-estrutura tenham a natureza de serviços públicos e tenham de ser concessionados em regime de exclusivo, correspondendo o respectivo fornecimento ao pagamento de uma taxa. Pelo contrário, como já fomos adiantando antes, essa compreensão dos serviços portuários impediria uma política de concorrência intraportuária, que a Europa vem tentando introduzir e promover como instrumento de dinamização da política do transporte marítimo.

Assim, no futuro, a efectiva implementação de um regime de concorrência intraportuária obrigará, também, a uma clarificação dos conceitos utilizados nos regulamentos tarifários, pois é imprescindível que se estabeleça uma distinção entre:

1. **taxas** devidas pelos concessionários em contrapartida da utilização privativa do domínio público portuário;
2. **taxas** devidas pelas empresas autorizadas (licenciadas) a prestar serviços portuários às Administrações Portuárias pela utilização das áreas dominiais portuárias no exercício desta actividade;
3. **taxas** devidas pelos utentes do porto em contrapartida dos serviços públicos portuários prestados *directamente* pelas Administrações Portuárias ou pelas entidades a quem aqueles tenham sido concessionados, embora, neste caso, o mais correcto fosse a designação de *tarifas*, na medida em que muitos destes serviços devem passar a ser prestados, num futuro próximo, em regime de concorrência, o que justifica que a fixação do respectivo valor tenda a aproximar-se de um *preço regulado administrativamente* e não de uma taxa calculada em função do *princípio da equivalência*;
4. *preços* pagos pelos utentes dos portos às empresas autorizadas (licenciadas) a prestar serviços portuários (empresas de estiva), como contrapartida daqueles serviços (estes preços podem ser regulados);
5. *preços* pagos pelos utentes dos portos como contrapartida de outros serviços comerciais ou industriais (não serviços portuários) prestados por empresas

³⁶ V. artigo 13º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro

autorizadas a fazê-lo dentro da área do domínio público portuário (estes preços podem ser regulados);

6. *taxas* pagas pelos utentes dos portos por serviços públicos prestados por outras autoridades (aduaneiras e de saúde e sanidade);
7. *taxas* pagas pelos utentes dos portos às autoridades marítimas pela prestação de serviços e/ou pela respectiva disponibilidade.

Ora, tomando como referência este enquadramento, o RST merece muitos e sérios reparos em termos de terminologia adoptada:

1. em primeiro lugar, o conceito de taxa é utilizado para designar realidades muito diferentes:
 - a. são *taxas* os valores pagos a título de utilização privativa do domínio público portuário sob gestão das Administrações Portuárias, por prestação dos serviços públicos portuários tipificado no RST ou de quaisquer outros previstos em regulamentos específicos, bem como pelo fornecimento de bens;
 - b. são *taxas* todos os valores pagos a título de “*fornecimento de serviços públicos portuários*”, quer o fornecimento seja efectuado pelas autoridades portuárias (em regime de exclusivo) ou por empresas concessionárias (ao abrigo de um exclusivo – concessão) ou licenciadas (em regime de “livre concorrência”, embora com acesso condicionado à actividade mediante autorização), mesmo quando alguns destes serviços não só não tenham na sua génese características típicas de um serviço público (pois não basta que o serviço seja prestado dentro da zona portuária para consubstanciar um serviço público portuário), mas ainda quando uma parte deles já são (ou devam passar a ser) exercidos em regime de concorrência (ex. reabastecimento dos navios); sobretudo na passagem para um sistema de gestão de *landlord port* e no âmbito do aprofundamento da concorrência intraportuária, a manutenção da designação *taxas* para todos os serviços prestados dentro da zona portuária não é correcta;
2. em segundo lugar, o conceito de *tarifa* designa, segundo o RST, os elementos do procedimento de formação do valor da “*taxa*”, ou seja, os itens em que aquele valor se decompõe, quando na verdade o conceito de tarifa deveria designar, como é comum actualmente na doutrina, os valores correspondentes

ao fornecimento de serviços de interesse económico geral subordinados à regulação.

Sublinhe-se, ainda, que devemos também hoje questionar-nos se as taxas pela utilização de bens do domínio público infra-estrutural devem ser interpretadas como verdadeiras taxas, calculadas em função da utilidade individualizada que o sujeito passivo retira do uso do bem ou se não será mais correcto, uma vez que o *princípio do utente pagador* impõe a sustentabilidade económico-financeira do bem e respectiva expansão “a expensas” dos respectivos utentes (salvo os casos especiais e excepcionais em que se admitem financiamentos públicos directos – auxílios estaduais permitidos), reconduzir estes tributos ou prestações pecuniárias a uma outra categoria financeira, designadamente, a das *tarifas*, calculadas a partir dos custos reais das actividades e da amortização dos bens e dos equipamentos, e segundo o critério da eficiência na alocação de recursos económico-financeiros.

Em suma, para a economia do estudo, utilizaremos a terminologia adoptada pelo RST, sem prejuízo de analisar individualmente cada um dos tipos previstos naquele regulamento e, nessa sede, proceder às precisões substantivas e metodológicas adequadas.

b. Princípios gerais das taxas portuárias

Em termos gerais, cabe ainda salientar que neste novo enquadramento, o tecto máximo da taxa corresponde ao valor dos *custos totais* da actividade (soma dos custos fixos e dos custos variáveis imputados a um fornecimento ou serviço prestado ou a uma unidade operacional) desenvolvida em condições eficientes (*princípio da cobertura total de custos ou da suficiência tarifária* – art. 10º/1 do RST). O reconhecimento de que as “taxas” devem cobrir a totalidade dos custos constitui uma medida determinante na concretização do *princípio do auto-financiamento*, que tem já amplo consenso na política portuária europeia, na senda da aplicação do princípio do utente pagador previsto no livro branco sobre a política de transportes, terá também consagração legal expressa na nova lei dos portos (art. 48º da proposta de lei n.º 280/X). Isto significa que as “taxas” devem não só permitir amortizar os custos correntes da prestação dos serviços, mas também uma parte importante dos investimentos na melhoria e expansão das infra-estruturas, assim como na actualização tecnológica das mesmas, o que pode justificar a qualificação de alguns serviços como *bens (serviços) de mérito*, fixando o seu “consumo obrigatório”.

Sublinhe-se, contudo, que o acolhimento deste princípio não exclui completamente o financiamento público directo ou através de esquemas de parceria público-privada de alguns investimentos, desde que respeitando as directrizes europeias em matéria de auxílios de Estado.

Na nova configuração jurídica do sector portuário, admite-se também, como medida regulatória, a fixação de valores unitários inferiores aos dos custos marginais das empresas, desde que essa redução se *fundamente em razões de estratégia portuária* (art. 9ºe) do RST), designadamente como instrumento de dinamização da política de concorrência interportuária (art. 10º/2 do RST). A fixação de tectos máximos para os diferentes valores unitários (*price-cap*) constitui um incentivo para que as empresas reduzam os seus custos de produção e se tornem mais eficientes no jogo da concorrência. Estas medidas são fundamentais na garantia dos *princípios europeus da optimização da gestão económica das infra-estruturas portuárias e da concorrência*, que terão, igualmente, consagração legal expressa, na nova lei dos portos. Sublinhe-se que a optimização da gestão económica é incompatível com os financiamentos cruzados, ou seja, com as situações em que os custos totais dos serviços prestados a um tipo ou classe de navio ou categoria de carga sejam indevidamente suportados, por força da aplicação do sistema tarifário, por um outro tipo ou classe de navio ou categoria de carga, como resulta expressamente do art. 10º/3 do RST.

A estes princípios junta-se, ainda, como elemento essencial da implementação de um modelo de gestão portuária que pretende abrir caminho para a introdução de concorrência no sector, a *consagração de regras simples, claras e objectivas* quanto à fixação dos valores unitários de cada serviço que concorrem para a formação da “factura portuária global”, que há-de corresponder ao montante total suportado pelos utentes dos portos nacionais a título de serviços públicos portuários. Trata-se de garantir as diversas dimensões do *princípio da transparência* para que os potenciais utentes possam fazer um cálculo estimativo daquele valor e, a partir dele, escolher as infra-estruturas portuárias portuguesas no contexto concorrencial europeu e internacional.

2ª PARTE

**ESTUDO COMPARATIVO E COMENTADO DAS TAXAS
PREVISTAS NO RST E APLICADAS PELAS AP'S EM 2009**

I. Aspectos organizatórios e procedimentais

A análise dos pontos seguintes, relativos a cada um dos segmentos tarifários das actividades das administrações portuárias, requer uma prévia leitura, ainda que geral, da anatomia organizatória do sector portuário português, tendo por objectivo situar e delimitar o papel estatutário hoje atribuído ao IPTM, bem como identificar o quadro relacional entre administrações portuárias e o IPTM, de forma a daí extrair consequências ao nível do modo ou dos modos procedimentais e substantivos que devem nortear a elaboração de regulamentos tarifários (expressão que neste ponto utilizaremos em termos latos, por uma questão de economia de linguagem, mas, naturalmente, sem prejuízo do devido enquadramento e correcções técnicas a que já nos referimos e a que, no seu lugar devido, nos voltaremos a referir).

1. A organização administrativa portuária

A organização administrativa portuária portuguesa apresenta uma anatomia diversificada e complexa, perpassando os diversos níveis ou sectores organizativos do Estado, a que se associa a existência de um duplo figurino ou formato jurídico: a administração portuária institucional e a administração portuária empresarial. Nos pontos seguintes será feita uma apresentação, ainda que geral, de cada um destas realidades.

1.1. A Administração directa do Estado

As infra-estruturas portuárias, muito embora não sejam directamente geridas pelo Estado, constituem um serviço público da titularidade do Estado, integrando-se no seu domínio público³⁷. A titularidade estadual do sector portuário projecta-se em diversas vertentes, desde logo ao nível do planeamento estratégico do sector, que é objecto de uma planificação centralizada e geral através do Plano Nacional Marítimo-Portuário (cfr. Decreto-Lei nº 146/2007, de 27 de Abril, que aprova a orgânica do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.).

Por isso, não é de estranhar que, ao nível administrativo, a lei reserve para o órgão competente do Governo – o Ministério das Obras públicas, Transportes e comunicações -, extensas competências decisórias, de coordenação e controlo.

³⁷ Sem prejuízo dos portos situados no domínio público das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

De acordo com o Decreto-Lei nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (abreviadamente Ministério das Obras Públicas), o IPTM é qualificado como um organismo da Administração indirecta do Estado, prosseguindo as atribuições do Ministério, sob superintendência e tutela do respectivo ministro, os seguintes organismos.

No exercício destes poderes, compete ao Ministério das Obras Públicas: efectuar o acompanhamento estratégico das empresas e organismos tutelados; apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos sujeitos à tutela do respectivo Ministro; avaliar a gestão e os resultados destas entidades, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira; apreciar a conformidade legal e regulamentar dos actos dos organismos sujeitos ao poder de tutela; avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de acções de inspecção e de auditoria; auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos organismos tutelados, no quadro das responsabilidades cometidas ao Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado pela Lei de Enquadramento Orçamental; controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos de acordo com os objectivos definidos pelo Governo e avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis; desenvolver a acção disciplinar em serviços e organismos do MOPTC, ou sujeitos à tutela do membro do Governo responsável pela área das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, quando tal competência lhe seja cometida; exercer o controlo técnico sobre todos os serviços e organismos do MOPTC, ou sujeitos à tutela do membro do Governo responsável pela área das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

1.2. A Administração indirecta do Estado

1.2.1. A Administração indirecta institucional: o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM)

O IPTM constitui uma estrutura desconcentrada do Estado dotada de personalidade jurídica (desconcentração personalizada), assumindo, no plano administrativo e em substituição do Estado, um estatuto fundamental no sector.

Apesar de o Decreto-Lei nº 146/2007, de 27 de Abril, o qualificar como entidade reguladora, o regime estatutário que lhe foi reconhecido contém aspectos que, como veremos, não se apresentam consonantes com tal título, com a nota adicional da manutenção de poderes estaduais próprios da relação tradicional ou clássica entre o Estado e os Institutos Públicos.

Quanto à sua estrutura orgânica, o IPTM comunga das características típicas dos institutos públicos de expansão nacional, possuindo órgãos e serviços centrais (administração central do IPTM) e órgãos e serviços periféricos (administração periférica do IPTM). Nos pontos seguintes expomos abreviadamente a fisionomia da estrutura interna do IPTM.

a. A administração central e a administração periférica do IPTM. A multiplicidade funcional do IPTM: o IPTM como entidade gestora, prestadora e reguladora

Na sua estrutura organizativa interna, o IPTM dispõe de órgãos e serviços centrais e de órgãos e serviços periféricos.

Ao nível central, de acordo com o Decreto-Lei nº 146/2007 e com a Portaria nº 544/2007, de 30 de Abril, que aprova os Estatutos do IPTM, para além do órgão de topo – o conselho directivo³⁸ -, o IPTM estrutura-se funcionalmente por direcções de serviços (seis direcções de serviços)³⁹ e por departamentos (dezasseis departamentos)⁴⁰.

Ainda de acordo com aqueles diplomas, o IPTM dispõe também de órgãos e serviços periféricos, designados por delegações regionais do IPTM: Delegação Regional Sul; Delegação Regional do Centro; e a Delegação do Regional do Norte e Douro, que, por sua vez, integram direcções de serviços e departamentos, com excepção da Delegação do Centro que apenas comporta departamentos.

No essencial, compete às Delegações regionais assegurar a administração dos portos que permanecem sob jurisdição do IPTM, I. P., assim como com promover a navegabilidade do rio Douro, apoiando o desenvolvimento das acções necessárias à concretização do novo modelo de gestão dos portos comerciais, portos de pesca e de

³⁸ Para além do conselho directivo, que é o órgão executivo de topo, o IPTM dispõe também de um órgão consultivo e do fiscal único.

³⁹ As direcções de serviços são unidades orgânicas de nível I: a) Direcção de Serviços de Regulação; b) Direcção de Serviços de Infra-Estruturas e Ambiente; c) Direcção de Serviços de Segurança Marítima; d) Direcção de Serviços de Actividades Sectoriais; e) Direcção de Serviços de Administração; f) Direcção de Serviços de Assessoria Jurídica e Contencioso.

⁴⁰ Os departamentos são unidades orgânicas de nível II: a) Departamento de Regulação Dominial e de Serviços; b) Departamento de Ambiente, Ordenamento e Projecto; c) Departamento de Infra-Estruturas; d) Departamento do Pessoal do Mar; e) Departamento da Náutica de Recreio; f) Departamento de Navios em Serviço; g) Departamento de Inspecção a Navios Estrangeiros; h) Departamento de Novas Construções; i) Departamento de Padrões Técnicos de Segurança; j) Departamento de Transportes Marítimos; l) Departamento de Actividades Portuárias; m) Departamento de Planeamento e Controlo de Gestão; n) Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial; o) Departamento de Recursos Humanos; p) Departamento de Relações Públicas e Documentação; q) Departamento de Informática.

náutica de recreio, desempenhando as funções de administração marítima que lhes sejam cometidas (artigo 12º da Portaria nº 544/2007).

Em termos funcionais, o IPTM prossegue as atribuições do Estado no sector portuário, enunciadas, em termos gerais, no artigo 3º do Decreto-Lei nº 146/2007: regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector marítimo-portuário e supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector.

Do quadro de atribuições conferidas pelo Decreto-Lei 146/2007 ao IPTM extraem-se as principais funções estatutariamente reconhecidas aos órgãos e serviços do IPTM, que, numa classificação tendencial e incompleta, podem desdobrar-se do seguinte modo:

- i. **Funções de regulação (I):** as funções de regulação do IPTM são essencialmente dirigidas às entidades (organicamente exteriores ao IPTM) que actuam no sector marítimo-portuário (alínea d) do nº 2 do artigo 3º), concretizadas, designadamente, na aprovação de normas administrativa de regulamentação do sector (regulamentos administrativos); na aprovação, fixação, homologação de taxas, tarifas e preços (alínea j) do nº 4 do artigo 5º); na análise, apreciação e aprovação anual das propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias (alínea c) do artigo 16º); na actividade de promoção da avaliação dos níveis de serviço das administrações portuárias, designadamente em matéria tarifária (alínea d) do artigo 16º); propor medidas que conduzam à harmonização de procedimentos, indicadores e instrumentos de gestão das administrações portuárias; definir requisitos gerais base para o acesso e manutenção nas actividades e na prestação de serviços portuários (alínea i) do artigo 16º); definir os requisitos gerais base relativos ao transporte marítimo, nomeadamente para o acesso e manutenção na actividade de armador, de operador de transporte marítimo, de agente de navegação, bem como as referentes às actividades marítimo-turísticas, aos serviços de técnicos náuticos, nomeadamente de pilotagem e reboque, e ao apoio ao desenvolvimento sustentado da actividade sectorial (alínea j) do artigo 16º); aprofundar as questões de acesso ao mercado, de concorrência entre portos (alínea l) do artigo 16º);
- ii. **Funções de regulação (II) - funções de supervisão do sector marítimo-portuário:** o Decreto-Lei nº 146/2007 não concretiza em que consiste

este poder, mas a redacção da alínea c) do nº 2 do artigo 3º, sugere tratar-se de um poder amplo quer quanto ao seu âmbito extensivo de aplicação, abrangendo todo o sector, esteja ou não sob jurisdição directa do IPTM -, quer quanto ao seu conteúdo, sendo mais extenso do que a noção técnico-administrativa do poder de supervisão, enquanto faculdade de o superior hierárquico revogar ou suspender os actos administrativo praticados pelos subalternos, pois nele devem também caber as faculdades de emitir instruções, directivas e recomendações de qualquer natureza (p. ex., técnica ou normativa) para todo o sector e para todas as entidades que nele actuem, independentemente da sua natureza. Uma das manifestações do poder de supervisão pode encontrar-se na faculdade de emitir instruções vinculativas de simplificação e harmonização tarifária e determinar a correcção das irregularidades na actividade tarifária das administrações portuárias (alínea e) do artigo 16º). Mas não só, na medida em que também o artigo 16º do Decreto-Lei nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a orgânica do Ministério das Obras Públicas, atribuí ao IPTM o poder de supervisionar o sector marítimo-portuário, exercendo a coordenação do seu planeamento e desenvolvimento estratégico e promovendo a articulação entre o transporte marítimo e outros meios de transporte a nível nacional;

- iii. **Funções de regulação económica (III):** regular a economia das actividades marítimo-portuárias, designadamente de serviços de transporte marítimo e de exploração portuária, autorizando, licenciando e fiscalizando as entidades do sector no exercício dessas actividades, nos termos da lei e desenvolvendo sistemas e observação dos mercados, visando, nomeadamente, a protecção dos utilizadores (artigo 16º do Decreto-Lei nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a orgânica do Ministério das Obras Públicas);
- iv. **Funções de licenciamento de empresas prestadoras de serviços** (alínea m) do nº 3 do artigo 3);
- v. **Funções de certificação** (alínea d) do nº 4 do artigo 5º);
- vi. **Funções normativas:** para além de aprovar os regulamentos de exploração dos portos sob a sua jurisdição, o IPTM, no âmbito da administração dos portos sujeitos à sua jurisdição, dispõe uma espécie de

- cláusula aberta em matéria regulamentar, como resulta da alínea n) do nº 2 do artigo 3;
- vii. **Funções consultivas:** emissão de parecer sobre a criação de zonas francas ou de armazéns gerais francos na área de cada porto; emissão de pareceres sobre os programas de concursos e cadernos de encargos das concessões dos serviços e operações portuárias propostos pelas administrações portuárias, sempre que a lei preveja a intervenção da tutela; emissão de parecer sobre a renovação das concessões dos serviços e operações portuárias, sempre que a lei preveja a intervenção da tutela; emissão de parecer vinculativo sobre os regulamentos de exploração e de utilização dos portos, a serem submetidos pelas administrações portuárias, podendo estas aprovar os regulamentos sem o parecer quando o mesmo não for emitido no prazo de 45 dias (alíneas h), n), o) e p) do artigo 16º);
- viii. **Funções fiscalizadoras:** fiscalizar o cumprimento das leis, dos regulamentos, das normas e dos requisitos técnicos (alínea g) do nº 2 do artigo 3º); fiscalizar as actividades exercidas dentro da sua área de jurisdição (alínea b) do nº 3 do artigo 3º); fiscalizar a execução de projectos de infra-estruturas portuárias relativamente aos portos sob a responsabilidade directa de gestão do IPTM (alínea e) do nº 3 do artigo 3º); fiscalizar as obras marítimas e terrestres e o equipamento flutuante e terrestre dos portos (alínea f) do nº 3 do artigo 3º)⁴¹;
- ix. **Funções de planeamento, de concepção e de projecto, no âmbito da administração dos portos sujeitos à jurisdição do IPTM:** elaboração de planos das áreas portuárias em consonância com as directrizes do Plano Nacional Marítimo-Portuário; elaboração de projectos de infra-estruturas portuárias em relação aos portos sob a responsabilidade directa de gestão do IPTM (alínea e) do nº 3 do artigo 3º);
- x. **Funções técnicas:** estudar e propor normas e critérios técnicos aplicáveis ao sector marítimo-portuário (artigo 16º do Decreto-Lei nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a orgânica do Ministério das Obras Públicas);
- xi. **Funções de gestão e administração directa:** gerir, administrar e desenvolver os portos e áreas de domínio público marítimo e fluvial

⁴¹ A referência aos artigos sem a indicação do respectivo diploma entende-se que pertencem ao Decreto-Lei nº 146/2007.

- sujeitos à jurisdição do IPTM (alínea f) do nº 2 do artigo 3, alínea a) do nº 3 do artigo 3 e alíneas c) e d) do nº 4 do artigo 3);
- xii. **Funções de prestação (prestação directa de serviços):** prestar ou assegurar a prestação de serviços relativos ao funcionamento dos portos, designadamente na assistência aos navios e no controlo da segurança da navegação (alínea c) do nº 3 do artigo 3º), que os pode concessionar e/ou licenciar (alínea j) do nº 3 do artigo 3º);
 - xiii. **Funções de definição da estratégia comercial dos portos sob a jurisdição do IPTM** (alínea g) do artigo do nº3 do artigo 3º);
 - xiv. **Funções de coordenação:** designadamente a de coordenar as intervenções de outras entidades públicas ou privadas com intervenção na via navegável (alínea e) do nº 4 do artigo 3º);
 - xv. **Funções de autoridade de segurança marítima** (alínea g) do nº 2 do artigo 3º);
 - xvi. **Funções sancionatórias** (alínea i) do nº 2 do artigo 3 e alíneas f) e g) do nº 4 do artigo 5º), competindo ao conselho directivo do IPTM processar e punir as infracções às normas cuja implementação, supervisão, inspecção e fiscalização lhe compete, bem como as resultantes do incumprimento das suas próprias determinações e decidir os processos de contra-ordenações da competência do IPTM e aplicar as respectivas coimas e sanções acessórias. Estas disposições suscitam a questão de saber qual o âmbito da competência punitiva do IPTM, na medida em que tem poder de supervisão sobre todo o sector marítimo-portuário, levantando-se o risco de possíveis conflitos de competências com as autoridades portuárias;
 - xvii. **Outras funções de administração e de gestão directa:** ao nível da náutica de recreio, das operações portuárias e do trabalho portuário (alínea g) do nº 2 do artigo 3º e alínea h) do nº 3 do artigo 3º).

Deste breve rastreio das funções atribuídas ao IPTM, pode concluir-se que a declarada qualificação legislativa deste Instituto como entidade reguladora do sector marítimo-portuário fica, pelo seu regime, aquém do que terá sido desejado pelo legislador. Trata-se, outrossim, de uma entidade que agrega uma multiplicidade de funções, sendo a de regulação apenas uma delas, muito embora se preconize, em coerência com o modelo de organização visado para o sector marítimo-portuário, a

necessidade de criar as condições para afastar, de futuro, o IPTM, I. P., das responsabilidades de gestão directa, em relação aos portos de âmbito mais regional, usualmente, designados como portos secundários. Caminho que, atendendo designadamente ao contexto e à evolução da política comunitária para o sector, nos parece necessário e incontornável e que a proposta de lei dos portos já acolhe.

1.2.2. A Administração indirecta empresarial: as administrações portuárias sob a forma de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos

Com o objectivo de proceder a uma reestruturação do enquadramento institucional e legislativo do sector marítimo-portuário e de perspectivar a evolução do modelo de gestão portuária num sentido empresarial estratégico, em 1998, diversas administrações portuárias, então com o formato de instituto público, foram transformadas em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos: pelo o Decreto-Lei nº 336/98, de 3 de Novembro, a Administração do Porto de Lisboa, instituto público, foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APL — Administração do Porto de Lisboa, S.A.; o Decreto-Lei nº 336/98, de 3 de Novembro, transformou a Administração do Porto de Lisboa, instituto público, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APL — Administração do Porto de Lisboa, S.A.; o Decreto-Lei nº 337/98, de 3 de Novembro, transformou a Administração do Porto de Sines, instituto público, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APS — Administração do Porto de Sines, S.A.; o Decreto-Lei nº 339/98, de 3 de Novembro, transformou a Junta Autónoma do Porto de Aveiro, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APA — Administração do Porto de Aveiro, S.A.; e o Decreto-Lei nº 338/98, de 3 de Novembro, transformou a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, instituto público, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APSS — Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.⁴²

Recentemente, com o objectivo de afastar o IPTM das responsabilidades de gestão directa, em relação aos portos de âmbito mais regional (usualmente designados como portos secundários) e de criar condições para uma maior competitividade para os portos, foi autonomizada a gestão de alguns portos secundários: o Decreto-Lei nº 211/2008, de 3 de Novembro, criou a Administração do Porto de Viana do Castelo,

⁴² Os diplomas referidos foram objecto de alteração Decreto-Lei nº 334/2001, de 24 de Dezembro.

S.A., sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujo capital social foi inteiramente subscrito e realizado pela Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.; e o Decreto-Lei nº 210/2008, de 3 de Novembro, foi criada a Administração do Porto da Figueira da Foz, S. A., sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujo capital social foi inteiramente subscrito e realizado pela Administração do Porto de Aveiro, S.A.

Estas entidades, para além da sujeição a alguns dos poderes do IPTM, estão também directamente sujeitas ao Estado, através do Conselho de Ministros, do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas, nos termos do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, e do artigo 9º do Decreto-Lei nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a orgânica do Ministério das Obras Públicas. De acordo com o artigo 11º daquele diploma, são emitidas orientações estratégicas destinadas à globalidade do sector empresarial do Estado, através de resolução do Conselho de Ministros, podendo, com a mesma finalidade, ser emitidas outras orientações: sejam orientações gerais, definidas através de despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector e destinadas a um conjunto de empresas públicas no mesmo sector de actividade; sejam orientações específicas, destinadas individualmente a uma empresa pública, sendo definidas através de despacho do ministro responsável pelo sector ou de deliberação accionista.

Independentemente da natureza das orientações, elas devem reflectir-se nas deliberações a tomar em assembleia-geral pelos representantes públicos, bem como nos contratos de gestão a celebrar com os gestores públicos, nos termos da lei. Para além disso, as orientações gerais e específicas podem envolver metas quantificadas e contemplar a celebração de contratos entre o Estado e as empresas públicas, bem como fixar parâmetros ou linhas de orientação para a determinação da remuneração dos gestores públicos.

As administrações portuárias, S. A., dispõe de extensos poderes de administração, gestão e de regulamentação quer sobre domínio público da sua jurisdição, quer no âmbito das actividades desenvolvidas. Mas, como se verá num dos pontos seguintes, nem sempre se afigura fácil, em termos práticos, e designadamente em matéria regulamentar, a tarefa de conjugar o exercício de tais competências com os poderes estatutariamente atribuídos ao IPTM.

II . O procedimento de elaboração dos regulamentos tarifários

1. Os regulamentos tarifários gerais⁴³

Como se referiu, as administrações portuárias, S. A., dispõe de extensos poderes de administração, gestão e de regulamentação quer sobre domínio público sob a sua jurisdição, quer no âmbito das actividades desenvolvidas. Mas também se advertiu para o facto de nem sempre se afigurar fácil, em termos práticos, e designadamente em matéria regulamentar, a tarefa de conjugar o exercício daquelas competências com os poderes estatutariamente atribuídos ao IPTM.

Em matéria regulamentar, as competências dos conselhos de administração das autoridades portuárias resultam dos diplomas legislativos que as constituíram e do Decreto-Lei nº 273/2000, de 9 de Novembro, que aprova o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente⁴⁴. Este diploma pretendeu clarificar as competências dos conselhos de administração das administrações (e dos ainda institutos portuários) em matéria de tarifários, resolvendo dúvidas de interpretação das normas respectivas e dos diplomas que fixam os seus estatutos. Determinou ainda que as administrações portuárias procedam à elaboração dos respectivos regulamentos de exploração portuária, obviando ao vazio legal existente neste domínio e consagrou a audição prévia do Conselho Nacional Marítimo-Portuário (CNMP), relativamente às propostas tarifárias e de regulamentos de exploração das autoridades portuárias.

Relativamente ao âmbito subjectivo de aplicação, o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente é aplicável na área de jurisdição das autoridades portuárias (isto é, as administrações portuárias constituídas sob a forma de sociedade anónima) e regula o fornecimento de bens e a prestação dos serviços nele previstos, a satisfazer mediante o pagamento das correspondentes taxas.

As normas e princípios do Decreto-Lei nº 273/2000 são também aplicáveis às actividades exercidas pelas empresas concessionárias e licenciadas para a prestação de serviços públicos portuários, sem prejuízo do disposto no artigo 12º⁴⁵.

⁴³ A designação adoptada não tem preocupação de rigor técnico, sendo assim apenas apelidada por simplicidade de contraposição aos designados regulamentos específicos que à frente serão referidos.

⁴⁴ Refira-se que os diplomas que constituem as administrações portuárias, S.A., mantêm a validade das normas e regulamentos em vigor no âmbito da administração dos respectivos portos, em tudo quanto não contrarie aqueles diplomas e os estatutos anexos aos mesmos.

⁴⁵ O artigo 12º, relativo às concessões e licenciamentos, determina que as condições de acesso e de participação dos agentes privados na actividade de operação portuária são definidas e regulamentadas por legislação própria e, ainda, que os tarifários das concessionárias e empresas licenciadas para a prestação de serviços públicos portuários serão aprovados pelas autoridades portuárias nos termos dos respectivos contratos ou títulos e demais legislação aplicável.

Das disposições destes diplomas pode inferir-se que aos conselhos de administração das autoridades portuárias compete, em matéria regulamentar:

- i. A fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a actividades comerciais ou industriais;
- ii. Elaborar os regulamentos necessários à exploração dos portos;
- iii. Regular as actividades portuárias, ou as actividades com estas directamente relacionadas, respeitantes a movimento de navios e de mercadorias, a armazenagem e outras prestações de serviços, como fornecimento de água, energia eléctrica, combustíveis e aluguer de equipamentos, e aplicar as sanções previstas na lei, sem prejuízo da competência conferida a outras entidades;
- iv. Promover a regulamentação necessária a garantir a segurança das instalações portuárias.

E, especificamente, em matéria tarifária, o artigo 2º do diploma que aprova o Regulamento do Sistema Tarifário determinou que, no prazo de 120 dias após a sua entrada em vigor, deveriam as autoridades portuárias elaborar os regulamentos de tarifas, de acordo com os princípios gerais constantes daquele Regulamento.

Estes regulamentos - regulamentos de tarifas - são aprovados, no caso das administrações portuárias, nos termos dos respectivos estatutos, por deliberação do conselho de administração.

Salvo no que se refere a regulamentos específicos, a aprovação dos regulamentos tarifários pelos conselhos de administração das autoridades portuárias deve ser precedida de audição do Conselho Nacional Marítimo-Portuário (CNMP), tendo em vista assegurar uma correcta articulação ao nível do sistema portuário e a sua sustentabilidade económica e comercial, bem como prevenir distorções das regras da concorrência.

Contudo, quando o parecer do CNMP for desfavorável, podem as autoridades portuárias submeter as suas propostas a despacho de homologação do ministro responsável pelo sector portuário (o Ministro das Obras Públicas).

Ainda de acordo com o artigo 9º do mesmo diploma, às autoridades portuárias compete:

- i. Elaborar e aplicar os regulamentos relativos às taxas por si praticadas e devidas como contraprestação de fornecimento de bens e prestação de serviços e pela utilização do domínio público sob sua jurisdição;
- ii. Aprovar a fixação, a actualização e a publicitação das taxas correspondentes previstas no capítulo I, artigos 5º, 6º e 7º, e no capítulo IX, e proceder às respectivas cobranças;
- iii. Aprovar a fixação, a actualização e a publicitação das taxas correspondentes previstas nos capítulos II, III, IV, V, VI, VII e VIII, e proceder às respectivas cobranças;
- iv. Estabelecer ou propor o regime de redução de taxas, para além das reduções previstas no Regulamento do Sistema Tarifário, devidamente fundamentadas por razões de estratégia portuária e divulgadas nos termos do artigo 11º;
- v. Propor a fixação das taxas emergentes do serviço público de movimentação de cargas a prestar pelas autoridades portuárias, nos termos da legislação aplicável;
- vi. Compete ainda às autoridades portuárias aprovar ou propor a actualização anual das taxas, de acordo com as suas competências⁴⁶.

2. Os legalmente designados regulamentos específicos

O Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, aprovado pelo Decreto-Lei nº 273/2000, de 9 de Novembro, prevê ainda uma categoria específica – diremos atípica - de regulamentos em matéria tarifária. Referimo-nos aos designados regulamentos específicos, que fixam taxas para certos segmentos das actividades portuárias.

De acordo com aquele diploma, a elaboração/aprovação dos designados regulamentos específicos reveste alguma particularidade procedimental, dado que,

⁴⁶ O artigo 10º, relativo à actualização das taxas das autoridades portuárias, determina o seguinte: as taxas unitárias a cobrar pelas autoridades portuárias devem ser actualizadas tendo em perspectiva os custos totais inerentes à disponibilidade e ao uso dos meios operacionais e humanos integrados nas unidades operacionais prestadoras dos serviços portuários ou fornecedoras de bens; a fixação e a actualização das referidas taxas devem ter também em consideração o tarifário praticado pelos portos estrangeiros concorrentes e o índice de preços no consumidor; a fixação e a actualização das taxas referidas devem ser efectuadas de modo que os custos totais dos serviços prestados a um tipo ou classe de navio ou categoria de carga não sejam indevidamente suportados respectivamente por um outro tipo ou classe de navio ou categoria de carga.

nos termos do nº 4 do artigo 2º, a sua aprovação não está sujeita prévia audição do Conselho Nacional Marítimo-Portuário (CNMP).

Os regulamentos específicos, que fixam aquelas taxas, são aprovados pelas autoridades portuárias.

Estes regulamentos têm por objecto, entre outras actividades:

- i. **As actividades de pesca e náutica de recreio (artigo 6º):** as autoridades portuárias *podem* cobrar taxas pelos serviços prestados às embarcações de pesca e de recreio nos locais especificamente a elas destinados, com exclusão daqueles que actualmente sejam objecto de contratos de concessão. Os sujeitos passivos destas taxas são os proprietários das embarcações ou os respectivos representantes legais;
- ii. **Outras prestações de serviços, fornecimentos de bens ou utilizações do domínio público não previstas no Regulamento do Sistema Tarifário (artigo 7º):** as autoridades portuárias poderão, nos termos dos respectivos estatutos orgânicos, cobrar taxas devidas por usos e fornecimentos diversos, isto é, por outras prestações de serviços, fornecimentos de bens ou utilizações do domínio público não previstas no Regulamento do Sistema Tarifário. São sujeitos passivos das taxas os requisitantes dos serviços e bens fornecidos ou os utilizadores do domínio público. As taxas de fornecimentos encontram-se previstas no capítulo IX do Regulamento do Sistema Tarifário, sendo fixadas em regulamentos específicos aprovados pela autoridade portuária.

2.1. Regulamentos específicos de outras autoridades

Por força do artigo 2º do Regulamento do Sistema Tarifário, a divulgação dos regulamentos específicos de outras autoridades, previstos nos capítulos X, XI e XII do mesmo Regulamento, deverá ser assegurada pelas respectivas entidades, sem prejuízo da sua comunicação às autoridades portuárias para integração nos seus sistemas de informação e publicitação.

3. A necessidade de interpretar os estatutos das administrações portuárias e o Regime do Sistema Tarifário em conformidade com a nova lei orgânica e os (novos) Estatutos do IPTM

Já salientámos que o Decreto-Lei nº 146/2007, de 27 de Abril, que aprova a orgânica do IPTM, e a Portaria nº 544/2007, de 30 de Abril, que aprova os Estatutos do

IPTM, atribuem-lhe extensas e múltiplas funções, E não obstante as funções normativas e de regulação do sector tenham provavelmente ficado aquém do desejado, ao que acresce o facto de nem sempre serem claramente delimitadas, o certo é que do actual regime estatutário do IPTM deduz-se, com suficiente clareza, que foi intenção do legislador dotar esta entidade de poderes extensivos a todo o sector marítimo-portuário, incluindo nele as administrações portuárias.

Neste sentido, a nota preambular daquele diploma legislativo revela bem qual foi a intenção do legislador ao reestruturar a orgânica institucional do IPTM.

Efectivamente, aí se declara que, sob um determinado desígnio estratégico, introduzem-se diversos mecanismos de coordenação activa dos agentes do sector marítimo-portuário, ***nomeadamente das administrações portuárias responsáveis pela administração dos principais portos nacionais do continente.***

Trata-se, sobretudo, de configurar o IPTM, I. P., como entidade reguladora do sector, mas, também, de reforçar os poderes de supervisão do sector marítimo-portuário atribuídos a este instituto público.

Como entidade reguladora do sector, o IPTM, I. P., assume atribuições, também, em matéria tarifária, aspecto relevante para a concretização do objectivo de promover uma maior e mais eficaz articulação portuária, que insista e promova a competitividade dos portos nacionais.

Partindo de procedimentos harmonizados e de uma maior concretização legislativa dos critérios subjacentes à política tarifária, procede-se agora à atribuição de poderes ao IPTM, I. P., de aprovação anual dos tarifários de cada porto, cuja elaboração fica sujeita a orientações prévias específicas de harmonização, tendentes à consagração de uma matriz de competitividade perante o exterior e de complementaridade entre si.

Em termos de regime, caberia à Portaria nº 544/2007, de 30 de Abril, que aprovou os Estatutos do IPTM, densificar de forma mais pormenorizada a nova filosofia/estatutária que o legislador quis imprimir ao IPTM, atribuindo-lhe um conjunto de poderes normativos/reguladores extensivos a todo o sector portuário.

Para o efeito, dotou o IPTM de uma Direcção de Serviços de Regulação, à qual cabe, na parte que interessa para a economia deste trabalho (artigo 4º):

- i. Emitir parecer sobre os principais diplomas relativos à regulamentação dos instrumentos internacionais do sector marítimo-portuário;

- ii. Analisar e apreciar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias;
- iii. Promover a avaliação dos níveis de serviço das administrações portuárias, designadamente em matéria tarifária;
- iv. Emitir instruções vinculativas de simplificação e harmonização tarifária e determinar a correcção das irregularidades na actividade tarifária das administrações portuárias;
- v. Propor medidas que conduzam à definição de critérios e à harmonização de procedimentos, indicadores e instrumentos do sector marítimo-portuário;
- vi. Aprovar medidas e boas práticas que conduzam à aplicação harmonizada do sistema tarifário;
- vii. Emitir parecer sobre a criação de zonas francas ou de armazéns gerais francos na área de cada porto;
- viii. Definir requisitos gerais para o acesso, o exercício e a manutenção nas actividades e na prestação de serviços portuários;
- ix. Definir os requisitos gerais para o acesso, o exercício e a manutenção nas actividades marítimas, relativas ao transporte marítimo e conexas;
- x. Aprofundar as questões de acesso ao mercado, de concorrência entre portos, das relações financeiras entre Estados membros da União Europeia e os portos;
- xi. Enquadrar, através de orientações e regulamentos, os auxílios do Estado;
- xii. Emitir parecer sobre os programas dos concursos e cadernos de encargos das concessões dos serviços e operações portuárias propostos pelas administrações portuárias, sempre que a lei preveja a intervenção da tutela;
- xiii. Emitir parecer sobre a renovação das concessões dos serviços e operações portuárias, sempre que a lei preveja a intervenção da tutela;
- xiv. Definir os requisitos gerais relativos a áreas específicas de actividade, nomeadamente a formação sectorial, a marítimo-turística e o recreio náutico.
- xv. Assegurar a criação e a gestão de uma base de dados com informação actualizada sobre os serviços portuários.

Estas disposições permitem concluir, designadamente em matéria tarifária, que o IPTM não dispõe apenas de poderes genéricos de regulação, no sentido de que todo o sector portuário deva implementar um sistema tarifário harmonizado e segundo procedimentos também harmonizados. Como entidade reguladora do sector, dispõe de genuínos poderes normativo-regulativos, traduzidos na emanação de directivas e instruções⁴⁷ vinculativas para os destinatários, e até de poderes de direcção, podendo emitir ordens concretas, precisas e individualizadas de correcção de eventuais anomalias ou falhas detectadas.

Significa isto que o IPTM, no exercício da sua actividade normativa, técnica e de regulação, pode – e diremos que até deve – instituir, por sua iniciativa, uma espécie de plano ou sistema tarifário de carácter geral, contendo procedimentos e pautas de determinação das tarifas que as entidades do sector – todas as entidades do sector – deverão observar.

E com uma nota adicional: é que, neste novo quadro normativo/regulador do sector marítimo-portuário, deixou de fazer sentido a autonomização dos designados regulamentos específicos em matéria tarifária, salvo, naturalmente, na parte em que a lei preveja a intervenção de outras autoridades externas ao IPTM.

O que aqui dizemos não significa que hoje não possam existir regulamentos para aspectos específicos das actividades desenvolvidas pelas administrações portuárias; o que queremos dizer é tão só que este tipo ou espécie de regulamentos está sujeita à nova filosofia e cadência procedimental e regulativa do IPTM, devendo, à semelhança dos demais, estar sujeitos aos novos poderes de regulação técnica e normativa do IPTM. Outro entendimento conduziria a que importantes segmentos da actividade portuária ficassem subtraídos à intervenção reguladora do IPTM, com previsíveis consequências em termos de regulação do mercado portuário e até de uma sua competitividade/concorrência.

E o que aqui se refere para os regulamentos gerais e para os ditos regulamentos específicos, vale igualmente para a sucessiva e anual actualização das taxas ou tarifas. Isto é, os poderes do IPTM são, nesta matéria, de natureza permanente, podendo recusar propostas de actualização de taxas caso o procedimento da sua elaboração e determinação não se mostre em conformidade com

⁴⁷ As instruções traduzem-se em comandos gerais e abstractos, através das quais se determina aos destinatários a adopção, para o futuro, de determinados comportamentos, condutas ou modos de actuação.

o plano tarifário vigente e por si determinado ou com eventuais instruções vinculativas também por ele emanadas.

4. Os regulamentos de exploração

Também quanto aos regulamentos de exploração das autoridades portuárias se impõe fazer uma interpretação actualista do sistema/regime.

Nesta matéria, o artigo 3º do diploma que aprovou o Sistema Tarifário determinou que as autoridades portuárias deveriam também proceder à revisão dos respectivos regulamentos de exploração por forma a adequá-los aos novos regimes de exploração dos portos e de tarifas em vigor.

Na noção legal, os regulamentos de exploração definem as condições técnicas de operação dos portos, nomeadamente as regras sobre os movimentos do navio no porto (entrada e saída, estacionamento, acostagem e desacostagem), utilização dos serviços de pilotagem, reboque e amarração, procedimentos de inspecção de instalações portuárias e de navios, operações de movimentação de cargas, requisições de serviços e facturação, recepção, armazenamento e entrega de mercadorias, prestação de serviços a navios e embarcações, formalidades de documentação, segurança, coimas e multas, e demais aspectos regulamentares que se mostrem necessários ao correcto funcionamento do porto.

Em termos procedimentais, estabelecia-se que os regulamentos de exploração aprovados pelas autoridades portuárias deveriam ser remetidos ao CNMP para conhecimento, podendo qualquer dos seus membros suscitar a sua apreciação sempre que fundamentadamente entenda que o mesmo põe em causa uma correcta articulação a nível do sistema portuário, a sua sustentabilidade económica e comercial ou configura distorção das regras da concorrência.

Isto era assim ao abrigo do referido regime.

Contudo, também a elaboração destes regulamentos está, hoje, submetida a um diferente regime procedimental e substantivo.

Na verdade, as administrações portuárias devem submeter ao IPTM os regulamentos de exploração e de utilização dos portos, para efeitos de sujeição a parecer vinculativo, a emitir pela Direcção de Serviços de Regulação.

A natureza e a força jurídica deste parecer têm de ser aferidas à luz do artigo 98º do Código de Procedimento Administrativo e, naturalmente, da concepção doutrinal e jurisprudencial acerca daquele tipo de pareceres.

E seguindo esta concepção, um parecer do IPTM que discorde do conteúdo de uma proposta de regulamento de uma administração portuária, deve esta entidade conformar-se com o sentido daquele parecer e acolher o seu sentido ou conteúdo. Nestes termos, um regulamento de exploração de uma autoridade portuária nunca poderá ser objecto de aprovação e, portanto, nunca poderá entrar em vigor, caso seja objecto de um parecer desfavorável do IPTM.

E quanto a estes regulamentos é de ir mais longe: o IPTM deveria sujeitar à sua apreciação todos os regulamentos de exploração anteriormente elaborados, de forma a verificar se os mesmos estão em consonância com a nova filosofia que se tem pretendido introduzir no sector. Este dever será logicamente irrenunciável caso o IPTM venha a instituir uma nova plataforma tarifária, de forma verificar se aqueles regulamentos podem ser mantidos ou se, pelo contrário, não deverão ser modificados ou mesmo substituídos integralmente por outros.

III. Apreciação dos “segmentos” tarifários

Taxa de uso do porto

1. Incidência objectiva, incidência subjectiva e isenções

a. RST

A *tarifa de uso do porto* (TUP), regulada nos artigos 13º a 21º RST é devida pela **disponibilidade e uso dos sistemas** relativos à entrada, estacionamento e saída de navios, à **operação** de navios, cargas e passageiros, à **segurança** e à **conservação do ambiente**.

i. incidência objectiva

Nos termos do artigo 13º RST, para efeito da determinação da taxa aplicável são considerados **diferentes componentes**, de acordo com os sistemas em causa. Deste modo, a lei distingue:

- i. O sistema relativo à entrada, estacionamento e saída de navios;
- ii. O sistema relativo à operação de navios e de cargas;
- iii. E o sistema relativo à segurança e conservação do ambiente.

Atendendo à referida distinção, a lei enumera os componentes que permitem diferenciar as taxas aplicáveis pelas várias administrações portuárias. Assim, quanto aos **sistemas relativos à entrada, estacionamento e saída de navios**, devem ser tomadas em consideração:

- i. as obras marítimas que assegurem a estabilidade das margens e calma das águas no interior do porto;
- ii. os canais e outras vias navegáveis;
- iii. as áreas de manobra fundeadouros e bóias de amarração;
- iv. a informação hidrográfica e geológica do plano de água;
- v. as ajudas a navegação, com excepção do serviço de assinalamento marítimo prestado pelo Sistema de Autoridade Marítima a embarcações nacionais e estrangeiras nas áreas sob jurisdição nacional;
- vi. os radares e sistemas de controlo de tráfego marítimo.

Em particular, quanto ao *sistema relativo à operação* dos navios e cargas, deverão ser tidos em conta:

- i. os cais, pontes-cais, duques de alba e outras obras acostáveis;
- ii. os terraplenos do porto;
- iii. as rodovias, ferrovias e condutas no porto, de acesso, triagem e circulação;
- iv. os edifícios e as estruturas do porto;
- v. os sistemas auxiliares e fluidos do porto.

Por fim, quanto ao sistema relativo à *segurança e conservação do ambiente*, há que atender à disponibilidade dos seguintes equipamentos:

- i. de salvamento marítimo;
- ii. de pilotagem permanente;
- iii. de reboque;
- iv. de vigilância, detecção, alarme e combate a incêndios ou desastres e de limitação de avarias;
- v. de recolha e tratamento de efluentes sólidos, líquidos e gasosos poluentes;
- vi. de conservação do ambiente e detecção e limitação das consequências de acidentes ecológicos.

Por outro lado, as taxas respeitantes aos serviços prestados às embarcações e navios, quando não avençados, são *calculadas proporcionalmente à arqueação bruta*⁴⁸

⁴⁸ A arqueação bruta é definida, nos termos da alínea c) do artigo 2º RST, como a medida da dimensão global de um navio ao abrigo da Convenção Internacional sobre a Arqueação de Navios, de 23 de Junho de 1969, e é uniformemente designada por GT.

dos mesmos e ao *tempo de permanência no porto*, segundo períodos indivisíveis de 24 horas, sendo diferenciados os seguintes tipos de navios: navios-tanque, navios porta-contentores, navios *roll-on/roll-off*, navios de passageiros, navios de passageiros e restantes embarcações ou navios (cfr. artigo 16º/1 RST).

Trata-se de uma manifestação do **princípio da equivalência**, ou seja, o valor da taxa é calculado em função da *dimensão* do navio e do *tempo* de permanência, devendo pagar uma taxa superior aqueles que, em abstracto, originam custos superiores (quanto maior é o navio maior tem de ser o canal de navegação, maior é o espaço que ocupa durante o estacionamento, maior é a profundidade que requer dentro do canal de acesso ao porto) e provocam maior desgaste das infra-estruturas, bem como aqueles que retiram da utilização do porto maior benefício.

Neste sentido, a **incidência objectiva da TUP** aproxima-se, igualmente, dos imperativos do auto-financiamento, destinando-se as taxas a prover à amortização dos custos inerentes à prestação de serviços e aos investimentos na melhoria e na eventual expansão das infra-estruturas.

Isto significa que são repercutidos na taxa os valores correspondentes à amortização de obras e aquisição de equipamentos enquadráveis nas alíneas anteriores, o que justifica a pertinência de garantir que aquela repercussão se realize segundo as regras de contabilidade em vigor, a fim de salvaguardar o respeito pelo princípio da compensação de custos reais.

A lei distingue ainda a **TUP-Navio** da **TUP-Carga**:

- a. a **TUP-Navio** é aplicada a todos os navios e embarcações que entrem no porto, incluindo as embarcações de tráfego fluvial, local ou costeiro, de pesca, marítimo-turísticas e de recreio e rebocadores com GT superior a 5. As componentes da **taxa de TUP-Navio** aplicável às embarcações ou navios não avançados respeitantes aos serviços prestados e supra-enunciados são fixadas anualmente sob proposta das autoridades portuárias, utilizando, para cada um dos tipos de navios, um dos seguintes índices: (i) a GT e a relação (R) entre a quantidade de carga carregada e descarregada, em toneladas métricas; ou (ii) a GT e o tempo (T) de permanência da embarcação ou navio no porto – *manifestação dos critérios do benefício e da compensação de custos*.
- b. a **TUP-Carga** é aplicada por tonelada ou unidade de carga em correspondência com as categorias ou tipos de carga.

ii. incidência subjectiva

No que respeita à **incidência subjectiva**, são *sujeitos passivos da TUP-Navio*, conforme disposto no número 5 do artigo 14º, os armadores, os proprietários das embarcações de pesca ou de recreio ou os respectivos representantes legais. Já os *sujeitos passivos da TUP-Carga* são os donos da carga ou os seus representantes legais.

iii. isenções

Por imperativo legal, consagrado no artigo 17º RST, estão **isentos da TUP-Navio** as seguintes embarcações (**isenções subjectivas** – em função do titular do navio – e **objectivas** – em função da actividade desenvolvida pelo navio ou do motivo que o leva a utilizar o porto):

- i. os navios-hospitais;
- ii. os navios da Armada Portuguesa e os navios da armada de países estrangeiros, desde que em visita oficial ou que ostentem pavilhão de país que conceda igual tratamento aos navios da Armada Portuguesa;
- iii. as embarcações em missão científica, cultural ou benemérita, quando o requeiram;
- iv. os navios entrados no porto exclusivamente para mudança de tripulação ou para desembarque de doentes ou mortos, durante o tempo estritamente necessário para o efeito;
- v. os rebocadores e equipamentos flutuantes ao serviço do porto;
- vi. e as embarcações de tráfego local, bem como as de pesca costeira, de GT igual ou superior a 5.

No mesmo sentido, de acordo com o artigo 20º RST também estão isentas da **TUP-Carga** as seguintes cargas:

- i. os volumes de mão e as bagagens de peso inferior a 30 kg, os automóveis e as embarcações de recreio que acompanhem os passageiros;
- ii. as malas ou outros recipientes de correio, cheios ou vazios;
- iii. as velas, palamentas, redes e aparelhos de pesca pertencentes a embarcações de tráfego fluvial e de pesca;
- iv. os combustíveis, lubrificantes, mantimentos e sobressalentes para uso próprio das embarcações e navios, bem como a movimentação de resíduos;

- v. as taras vazias de contentores, semi-reboques e mafis utilizados em tráfego *roll-on/roll-off*, bem como as cargas desembarcadas para facilitar operações de bordo e posteriormente reembarcadas no mesmo navio;
- vi. o material científico destinado a embarcações de missões científicas e os materiais utilizados por entidades oficiais na instalação ou conservação de sinalizações a seu cargo;
- vii. as cargas que utilizem os transportes fluviais colectivos.

A TUP-Carga é aplicável na proporção da *quantidade de carga movimentada*, medida em toneladas métricas ou unidades de carga, caso esteja unitizada, em cumprimento do objectivo de progressiva integração na componente da TUP-Navio e nas contrapartidas de outras tarifas e actividades concessionadas e licenciadas (cfr. artigo 19º/1 RST). Para o efeito, o valor das taxas será fixado unitariamente, de acordo como o modo de acondicionamento em correspondência com as diferentes categorias de carga definidas no anexo II da Directiva nº 95/64/CE, de 8 de Dezembro de 1995⁴⁹ (v. artigo 19º/2/3). Verifica-se aqui, mais uma vez, a aplicação do *critério do benefício*, enquanto dimensão do *princípio da equivalência*, que há-de revelar a medida da taxa.

b. Regulamentos das AP's

Os principais instrumentos de *concorrência inter-portuária nacional* são as *reduções às taxas*, cuja aplicação é supletiva, conforme o disposto no artigo 18º RST. Acresce ainda que, nos termos das alíneas *c)* e *e)* do artigo 9º RST, é da competência das autoridades portuárias aprovar a fixação e a actualização das taxas, bem como ***estabelecer ou propor o regime de redução das taxas por razões de estratégia portuária***. As taxas aprovadas por meio de regulamento serão divulgadas pelos *meios apropriados*, incluindo a rede Internet (cfr. artigo 11º RST).⁵⁰

Não obstante a discricionariedade conferida às AP's na fixação de reduções à TUP, o artigo 18º RST consagra *duas reduções imperativas*, nos números 2 e 3, a saber:

- i. a redução retroactiva a todas as escalas em linha efectuadas pelos navios em serviço de *linha de navegação regular*, logo que seja igualado o número mínimo de escalas estipulado por cada administração portuária – esta redução consagra uma *medida de promoção do transporte marítimo*;

⁴⁹ Ao abrigo deste diploma, distinguem-se as seguintes categorias de carga: granel líquido, granel sólido, contentores, *roro* com autopropulsão, *roro* sem autopropulsão e outra carga geral.

⁵⁰ Os Regulamentos de Tarifas para 2009 encontram-se disponíveis nos *sites* das respectivas autoridades portuárias.

- ii. o cálculo da taxa de acordo com a GT reduzida⁵¹, para os navios-tanque destinados ao transporte de ramas e produtos petrolíferos com tanques de lastro segregado.

Representação esquemática das reduções adoptadas pelas administrações portuárias nacionais:

⁵¹ A *arqueação bruta reduzida* do navio é a arqueação bruta deduzida da arqueação dos tanques de lastro segregado, de acordo com o anexo I à Convenção Marpol 73/78 e nos termos do despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, nº 72-XIII/96, de 31 de Julho (cfr. ponto 2 do anexo I ao regulamento tarifário da APL).

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

REDUÇÕES TUP-NAVIO

	APVC	APDL	APA	APFF	APL (*)		APSS	PPS
Navios entrados no porto exclusivamente para limpeza, descarga de resíduos ou desgaseificação em estação	-	-	10%	10%	30%		-	-
Navios entrados exclusivamente para querenagem ou reparação em estaleiro, aprestamento, desmantelamento, provas, regulação ou compensação de agulhas	-	-	-	10%	60%		-	-
Navios entrados no porto exclusivamente para meter mantimentos, aguada, combustíveis, lubrificantes e sobressalentes para uso próprio	10%	20%	10%	10%	30%		50%	-
Navios-tanque que transportem petróleo bruto ou refinados do petróleo e sejam titulares do certificado do Bureau Green Award de Roterdão («prémio verde») (a requerimento)	3% (aos navios tanque de 20.000 DWT ou mais)	3% (aos navios tanque de 20.000 DWT ou mais)	5%	5%	5%		3%	5%
Os navios que tenham cumprido as condições do serviço de linha de navegação regular nos 365 dias de calendário à data da escala, ou no ano civil anterior	1 ^o - 25 ^a escala: 10% (n ^o mín. de 6 escalas)	1 ^a – 50 ^a escala: 30%	5%	5%	NC	RN	6 ^a - 12 ^a 11%	(**)
					6 ^a - 24 ^a 5%	6 ^a - 24 ^a 10%	13 ^a - 19 ^a 16%	6 ^a -21 ^a 10%

	APVC	APDL	APA	APFF	APL (*)		APSS	PPS
					25 ^a - 52 ^a 15%	25 ^a - 52 ^a 25%	20 ^a - 29 ^a 21%	22 ^a -48 ^a 25%
	+ de 25 escalas: 20%	+ de 50 escalas: 50%			53 ^a - 100 ^a 25%	53 ^a - 100 ^a 30%	30 ^a - 59 ^a 26%	+ 48 40%
					+ 100 35%	+100 40%	+59 31%	
Os navios de transporte oceânico de granéis líquidos e sólidos (a.), porta-contentores (b.), frigorífico (c.), <i>roll-on/roll-off</i> (d.), de passageiros e carga geral (e.), que mantenham o nome e que nos 365 anteriores ao da escala ou no ano civil anterior tenham feito 6 a 11, 12 a 17 ou mais de 17 escalas	1 ^a – 11 ^a escalas: 2,5%	apenas (a.) 1 ^a -11 ^a escalas: 50%	6 ^a -11 ^a escala: 2,5 %	6 ^a -11 ^a escala: 2,5 %	apenas (e.) 6 ^a -12 ^a escala: 2,5%			Exclui linha regular
	12 ^a – 17 ^a escala: 10%	12 ^a -17 ^a escala: 10%	12 ^a -17 ^a escala: 5%	12 ^a -17 ^a escala: 5%	13 ^a -24 ^a escala: 5%		-	6 ^a -11 ^a 3%
	+ de 17 escalas: 22,5%	+ de 17 escalas: 22,5%	+ de 17 escalas: 7,5%	+ de 17 escalas: 7,5%	25 ^a -52 ^a escala: 10%			12 ^a -17 ^a 5%

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

	APVC	APDL	APA	APFF	APL (*)	APSS	PPS
					+ de 52 escalas: 20%		+ 17 8%
Os navios que operem em serviço de curta distância, a partir da 6ª escala, efectuada nos 365 anteriores ou no ano civil anterior (a requerimento)	-	-	-	-	20% A partir da 24ª escala	10%	10%
Os navios que operem em serviço de cabotagem nacional (a requerimento)	1ª - 25ª escala: 10% (nº mín. de 6 escalas)	1ª – 50ª escala: 30%	-	10%	10%	10%	A partir da 12ª escala 2,5%
	+ de 25 escalas: 20%	+ de 50 escalas: 50%					
Os navios de baldeação ou de transbordo (a requerimento)	+ de 25 escalas: 20%	-	10%	10%	-	5%	5%
As embarcações ou navios que acostem por fora de outros	-	-	40%	40%	-	-	-
Por razões de estratégia portuária	-	-	-		35% (***)	-	40%

Legenda:

(*) A requerimento

(**) A APS prevê uma redução de 10% da 1ª à 5ª escala dos navios que cumpram o serviço de navegação regular e cujo armador, mediante prestação de caução, garanta a manutenção do serviço por um prazo mínimo de um ano (v. artigo 10º/2 Regulamento APS).

(***) A APL concede a mesma redução de 35% ao serviço de linha sempre que o mesmo satisfaça, cumulativamente, as seguintes condições: escale o porto de Lisboa pelo menos 20 vezes em cada ano civil e utilize navios de GT igual ou superior a 20.000.

NC – Navios Cruzeiros

RN – Restantes Navios

Em sentido contrário, algumas autoridades portuárias consagram também **agravamentos da TUP-Navio**, que encontram previsão normativa no número 5 do artigo 15º e no número 5 do artigo 16º RST. Em concordância, a APL determina um agravamento de 150% da taxa devida a partir do 2º período de 24 horas, calculada por unidade de GT e por tipo de navio, para os navios arrestados ou detidos no âmbito do Controlo de Navios pelo Estado do Porto (“*Port State Control*”⁵²) ou a outros nacionais detidos em função de critérios análogos aos previstos no “*Memorando de Paris*”⁵³, independentemente de os mesmos continuarem ou não a operação. Acresce ainda que os navios sujeitos a este agravamento não beneficiam de quaisquer das reduções previstas para a TUP-Navio pela APL (v. artigo 9º/5 Regulamento Tarifário APL). Nas mesmas circunstâncias, a APSS aplica um agravamento de 200%, embora não precluda o benefício das eventuais reduções (cfr. artigo 9º/4 Regulamento Tarifário APSS).

Já a APS consagra agravamentos de natureza distinta dos anteriores, a saber: (i) um agravamento de 10% da TUP-Navio fixada com base na GT e na relação (R) para cada período de 24 horas indivisíveis, sempre que os tempos de permanência do navio fixados nos termos do Regulamento Tarifário forem ultrapassados (v. artigo 9º/8 Regulamento Tarifário APS); e (ii) um agravamento de 15% da mesma componente para os navios envolvidos sempre que sejam realizadas operações ao largo, quando autorizadas (ao abrigo do artigo 9º/10 do mesmo diploma).

No mesmo sentido, a APVC e a APFF determinam o agravamento da TUP-Navio nos casos em que é ultrapassado o tempo limite de permanência no porto, fixado de acordo com o tipo de navio, o tipo e quantidade de carga a movimentar ou da operação a realizar, dos equipamentos e outros recursos a utilizar, do horário de funcionamento do porto e de outras condições, definidas nos respectivos Regulamentos Tarifários. O factor de agravamento, determinado em função do tempo adicional de permanência do navio no porto, varia entre 1 e 2,50. Ao referido agravamento, acresce uma *taxa adicional*, cobrada pela soma dos valores parciais

⁵² *Port Service Control* é a designação comum do sistema internacional sobre as normas relativas à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios. Este regime, aprovado pela Directiva 95/21/CE, de 19 de Junho de 1995 sobre segurança marítima (e sucessivamente alterado pelas Directivas 98/25/CE, 98/42/CE, 1999/97/CE, 2001/106/CE e 2002/84/CE) determina as regras de inspecção dos navios estrangeiros nos portos nacionais, com o intuito de verificar se as condições do navio e do respectivo equipamento, bem como o modo de operação do mesmo, cumprem os requisitos internacionais.

⁵³ O *Memorando de Paris*, de 26 de Janeiro de 1982, procura harmonizar, ao nível europeu, as práticas de inspecção das administrações portuárias nacionais e prevê um controlo de pelo menos 25% dos navios estrangeiros que entram nos portos nacionais, com respeito pelos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação em razão do pavilhão do navio.

calculados para sucessivos períodos de tempo de estacionamento (v. artigo 9º/13/13.1 Regulamento Tarifário APVC e artigo 9º/9 Regulamento Tarifário APFF).

À semelhança do que se verifica para a TUP-Navios, também a TUP-Cargas pode sofrer **reduções**, previstas no artigo 21º RST, a determinar pelas autoridades portuárias. Não obstante, a sua aplicabilidade é escassa. Em rigor, apenas a APSS aplica reduções à TUP-Carga, nas várias categorias em que se analisa, de acordo com as seguintes taxas:

- i. 50% para as mercadorias em trânsito marítimo, para cada uma das operações (carga e descarga);
- ii. 50% para as mercadorias baldeadas ou transbordadas;
- iii. até um máximo de 25% às cargas de “Carregadores estratégicos”, que permitam fomentar a integração das cadeias logísticas nacionais e internacionais;
- iv. às cargas em trânsito marítimo de curta distância, como forma de incentivo ao transporte rodo-marítimo, são aplicáveis, de acordo com o número de veículo pesados com carga movimentados na escala, as seguintes reduções: de 1 a 19 – 10%; de 20 a 49 – 15%; de 50 a 99 – 20%; de 100 a 199 – 25%; e mais de 199 – 30%.

2. Resultados da análise

1. A maioria dos regulamentos tarifários não respeita os grupos ou números de escalas previstos no RST, estabelecendo muitas vezes outros completamente diferentes (v., por exemplo, artigo 18º/1-e) RST e artigo 10º Reg. APL) – *nos casos divergentes importa saber se as diferenças face ao RST encontram justificação no âmbito das orientações estratégicas definidas pela AP para o respectivo porto e se o IPTM as considera aceitáveis;*
2. A generalidade das AP's concede redução apenas aos casos previstos na primeira parte do artigo 18º/a) RST;
3. A APSS estipula uma redução a título de “prémio de fidelidade ao porto”, devendo este conceito indeterminado ser clarificado (*princípio da transparência*) e enquadrado no âmbito das reduções estratégicas autorizadas;

4. A divisão de acordo com número de escalas previsto pela APDL e pela APVC para as situações de serviço de cabotagem também não respeita o disposto no RST, pelo que valem aqui as observações feitas em 1.;
5. A APS exige a *prestação de caução* para serviço de linha de navegação regular, com garantia de manutenção de serviço por prazo mínimo de um ano – *a prestação de caução como condição para a redução da taxa deverá ser justificada pela natureza essencial do serviço prestado pela linha de navegação regular, a fim de poder incluir-se no conceito de obrigação de serviço público (art. 86º/2 do TUE) e, nessa medida, legitimar a consagração deste “regime especial que afecta a concorrência”.*

3. Apreciação crítica

A qualificação jurídica da TUP depende da concepção existente em cada sistema jurídico no que respeita à qualificação do porto. Isto significa, porém, que, de acordo com o *princípio da neutralidade*, essa qualificação jurídica acaba, para efeitos de regulação, por ser secundarizada pelos resultados económicos ditados pela política de concorrência em matéria de transportes. Vejamos.

Se atentarmos na concepção da infra-estrutura portuária como um bem do domínio público, conforme propõem alguns autores, concluiremos que a TUP não constitui verdadeiramente uma taxa ou tarifa devida como contraprestação de um serviço público, mas sim uma verdadeira *taxa pela utilização de um bem do domínio público*, uma vez que a *incidência objectiva* desta taxa radica na entrada, estacionamento e saída de navios, o que significa que a contraprestação reside, desde logo, na possibilidade de estacionar um navio no porto, entendido este como uma infra-estrutura de domínio público dotada de um conjunto de características físicas, técnicas e tecnológicas, bem como de disponibilização de serviços que devem ser suportados pelos utentes (*princípio da equivalência*).

Já se tomarmos como referência a definição da incidência objectiva vertida no RST, poderíamos concluir que a TUP é uma taxa devida como *contraprestação de um serviço público*, consistindo este na actividade desenvolvida pelo Estado, ou por outra entidade por ele designado, na transformação daquelas áreas costeiras, de modo a dotá-las das características físicas, técnicas e tecnológicas aptas a permitir o desenvolvimento das operações portuárias no âmbito do transporte marítimo (*princípio da utilizador pagador*).

Por último, outra construção jurídica possível consiste em conceber o porto como uma infra-estrutura em sentido económico, ou seja, um bem económico erigido

sobre uma área do domínio público marítimo, dotado de certas características graças à constante intervenção dos respectivos gestores (neste modelo, de base europeia, a construção proposta assimila o princípio da neutralidade face ao regime de propriedade do bem, que pode ser público ou privado), que justifica o pagamento de uma *tarifa* (preço regulado) pela respectiva utilização, a qual não só permite amortizar os custos com a respectiva gestão, como ainda diferenciar, consoante o tipo de características que aquele contenha (nesta acepção, a variação da tarifa pode também fazer-se em função da *qualidade* do porto, medida pelas características técnicas e pelo tipo de *facilities* que nele podem ser utilizadas), e ainda orientar os comportamentos dos utentes segundo os ditames da política.

No fundo, o que interessa reter destas diferentes perspectivas é que o *facto tributário* da TUP radica na utilização de um bem com as características do porto e, nessa medida, “consome” a autonomização da disponibilidade de alguns serviços (incluindo meios tecnológicos), o que há-de implicar, como medida de promoção da eficiência, a eliminação de eventuais casos de “dupla tributação” por disponibilidade de bens e serviços.

Assim, ***independentemente da qualificação do porto como bem dominial ou não, a regra imperativa em qualquer das construções jurídicas reside hoje no facto de o valor final da TUP ter de contribuir, de forma decisiva, para a sustentabilidade financeira da conservação e expansão da infra-estrutura portuária, devendo ser imputadas na mesma todos os custos relacionados com aquelas operações.*** Todavia, as despesas com a expansão e conservação da infra-estrutura devem ser devidamente fundamentadas pelas Autoridades Portuárias, indicando, desde logo, o ganho de eficiência que se espera alcançar com a respectiva realização. O mesmo sucede com os investimentos em meios técnicos e tecnológicos, devendo a amortização desses investimentos através da repercussão na TUP ser justificada pelo contributo que se espera alcançar no aumento de competitividade do porto e/ou na melhoria da segurança ou na redução do impacte ambiental.

Sublinhe-se, ainda, que a verificarem-se financiamentos públicos directos (estaduais ou provenientes de programas europeus), compatíveis com o direito europeu, os mesmos não-de ser tidos em conta na formação do valor da taxa, impedindo que esses valores se repercutam naquela.

Taxas de pilotagem

1. Incidência objectiva e subjectiva

a. RST

A **taxa de pilotagem** é devida pelos **serviços prestados** ao navio pelas componentes dos sistemas de pilotagem de navios em manobras à entrada, saída e no interior do porto ou vizinhança, **incluindo a sua disponibilidade e uso**.

A **pilotagem**, segundo o Decreto-Lei n.º 48/2002, de 2 de Março, diploma que regula a actividade e o acesso à mesma, consiste na assistência técnica aos comandantes das embarcações nos movimentos de navegação e manobras nas águas sob soberania e jurisdição nacionais, de modo a proporcionar que os mesmos se processem em condições de segurança.

Esta actividade é concebida no mencionado diploma como um **serviço público assegurado directamente** pelas autoridades portuárias no continente e que pode ser objecto de **contrato de concessão** nos termos das regras gerais sobre concessões de serviços públicos. O exercício do serviço fica a cargo de profissionais (pilotos) devidamente habilitados e certificados.

Trata-se de um **serviço público de utilização obrigatória** dentro das áreas expressamente definidas no Decreto-Lei n.º 48/2002 como áreas de pilotagem obrigatória, excepto nas situações para as quais o legislador consagra isenções (art. 8º) ou sempre que a mesma se reconduza validamente a um caso de dispensa pelas autoridades competentes (art. 7º), invocando-se razões de segurança para o tratamento jurídico deste serviço como um **serviço de mérito**.

i. incidência objectiva

Neste sentido, conforme disposto no artigo 22º RST, **integram a taxa de pilotagem**, para efeitos do seu cálculo, para além dos custos de transporte do piloto da estação para bordo da embarcação e respectivo regresso, os seguintes serviços:

- i. **entrar e atracar, entrar e fundear, suspender e atracar** – compreende o conjunto de movimentos e manobras efectuados pela embarcação ou navio desde o momento em que, ainda fora do porto, inicia o movimento de aproximação à entrada até que tenha concluído a manobra de estacionamento no local que lhe foi destinado;
- ii. **largar e fundear, largar e sair, suspender e sair** – abrange o conjunto de movimentos e manobras efectuados pela embarcação ou navio desde

- que inicia a manobra de largada até fundear ou até que se encontre no limite exterior do porto;
- iii. *de mudanças* – traduz-se no conjunto de movimentos e manobras efectuado, dentro do porto, para alteração do local de estacionamento da embarcação ou navio;
 - iv. *serviço de experiências* – compreende o conjunto de movimentos e manobras efectuados pela embarcação ou navio, dentro ou fora do porto, para experiências de máquinas ou outros aparelhos e equipamentos, provas de velocidade, regulação e compensação de agulhas;
 - v. *serviço de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação* – prestado apenas se e quando pedido pela embarcação ou navio, este serviço corresponde à manobra efectuada pela embarcação ou navio para mudar de local de estacionamento na mesma estrutura, sem deixar de ter contacto com ela.

Para cada um dos serviços supra-enunciados é fixada uma *taxa unitária* (multiplicada pela raiz quadrada do valor da GT da embarcação ou navio e por um coeficiente específico em função de cada serviço prestado), determinada para um tempo máximo de duração previsível (padrão médio), findo o qual será paga uma *taxa adicional* por hora indivisível, cujo montante deve ser fixado pelas autoridades portuárias (v. artigo 26º/5). São estes os parâmetros que no entender do legislador determinam o benefício alcançado pelo sujeito passivo com a prestação do serviço.

Ao abrigo do artigo 23º RST, distinguem-se as seguintes taxas dos serviços de pilotagem:

- i. taxa de entrar e atracar ou suspender e atracar;
- ii. taxa de entrar e fundear ou suspender e sair;
- iii. taxa de largar e fundear ou de largar e sair;
- iv. taxa de mudanças;
- v. taxa de experiências, dentro e fora do porto;
- vi. taxa de correr ao longo do cais ou outras estruturas de atracação.

A requisição do serviço de pilotagem deve ser efectuada com antecedência e dirigida à autoridade portuária que prestará o serviço. Em caso de cancelamento ou alteração da prestação do serviço de pilotagem sem aviso com a antecedência a determinar por cada uma das autoridades portuárias, há lugar à cobrança de uma *taxa adicional* (cfr. artigo 26º/2 que visa responsabilizar o sujeito passivo pela cativação dos

meios humanos e tecnológicos ao requisitar o serviço, impedindo que aqueles possam ser mobilizados para a prestação do serviço a outros interessados). No mesmo sentido, é cobrada uma *taxa adicional*, nos portos que disponham de helicóptero, pelo serviço de transporte do piloto de e para bordo, sempre que o navio o requeira.

Ainda em matéria de *agravamentos*, o número 3 do artigo 26º RST estatui, supletivamente, aumentos em 25% das taxas aplicáveis nas seguintes situações:

- i. se o piloto tiver de prestar assistência à regulação e compensação e agulhas durante a pilotagem do navio;
- ii. se, tendo o piloto entrado oportunamente a bordo, o navio sair do local onde está estacionado mais de 30 minutos depois da hora para a qual o serviço tiver sido confirmado pela autoridade portuária;
- iii. se o navio pilotado manobrar só com recurso à força de tracção de rebocadores.

À semelhança da disciplina legal relativa à TUP, o RST prevê *reduções imperativas da taxa de pilotagem* em três casos, a saber: (i) redução retroactiva a todas as escalas anteriormente efectuadas pelos navios em serviço de linha de navegação regular, no primeiro ano civil de navegação, logo que seja igualado o número mínimo de escalas previsto; (ii) cálculo em função da GT reduzida das taxas aplicáveis aos navios tanques destinados ao transporte de ramos e produtos petrolíferos com lastro segregado; e (iii) redução no valor supletivo de 25% das taxas de pilotagem se o piloto se atrasar a entrar a bordo mais de trinta minutos em relação à hora confirmada pela autoridade portuária para prestação do serviço.

ii. incidência subjectiva

De acordo com o art. 23º/5 do RST, são sujeitos passivos das taxas de pilotagem os armadores e os respectivos representantes legais.

b. Regulamentos das AP's

A generalidade das administrações portuárias introduz um conceito a que o RST não se refere, a *pilotagem à ordem*, que parece aproximar-se de um conceito de disponibilidade dos meios do porto, mormente do piloto, por um período de tempo limitado e pré-definido pelos regulamentos de cada uma das autoridades portuárias. Trata-se de uma concretização da vertente da taxa pela disponibilidade individualizada do serviço (cativação de meios) que encontra a sua justificação no facto de este ser legalmente configurado como um *serviço de mérito*, o qual, por razões de segurança, é

de consumo obrigatório, o que significa que se verifica a necessidade de o mesmo se encontrar sempre disponível, cabendo aos utentes do porto contribuir financeiramente para a respectiva sustentação económica.

À excepção da APA, APFF e da APSS, as autoridades portuárias estipulam os seguintes montantes fixos por hora indivisível para cobrança deste serviço:

- i. APDL – 62,7548 €;
- ii. APVC – 62,7548 €;
- iii. APL – 133,90 €;
- iv. APS – 251,7329 €.

A APFF e a APA distinguem 6 *pacotes* para a tarifa de pilotagem, equivalentes aos componentes dos serviços de pilotagem enumerados no artigo 23º RST, sendo a mesma calculada por manobra e em função da GT do navio (v. artigo 12º/1 Regulamento Tarifário APFF e do Regulamento Tarifário APA).

Quanto às *reduções*, é de salientar que a enumeração das mesmas pelo RST é muito semelhante àquela que descrevemos *supra*, relativa à TUP. No entanto, a sua consagração nos regulamentos tarifários das diferentes autoridades portuárias é muito pouco expressiva, o que parece enfraquecer a concorrência inter-portuária quanto à taxa de pilotagem.

Representação esquemática das reduções adoptadas pelas administrações portuárias nacionais:

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

REDUÇÕES TAXA DE PILOTAGEM

	APVC	APDL	APA	APFF	APL (a)	APSS	APS
Navios entrados no porto exclusivamente para limpeza, descarga de resíduos ou desgaseificação em estação ou aprestamento	-	-	10%	10%	-	-	-
Navios-tanque que transportem petróleo bruto ou refinados do petróleo e sejam titulares do certificado do Bureau Green Award de Roterdão («prémio verde») (a requerimento)	-	-	5%	5%	-	-	-
Os navios que tenham cumprido as condições do serviço de linha de navegação regular nos 365 dias de calendário à data da escala, ou no ano civil anterior	7,5%	30% (b)	5%	5%	6 ^a -24 ^a 3%	(c)	15% A partir da 6 ^a escala
					25 ^a -52 ^a 5%	6 ^a -11 ^a 10%	
					53 ^a -100 ^a 7%	12 ^a -17 ^a 15%	
					+ 100 9%	+17 20%	

	APVC	APDL	APA	APFF	APL (a)	APSS	APS
Os navios de transporte oceânico de graneis líquidos e sólidos, porta-contentores, frigorífico, <i>roll-on/roll-off</i> , de passageiros e carga geral, que mantenham o nome e que nos 365 anteriores ao da escala ou no ano civil anterior tenham feito 6 a 11, 12 a 17 ou mais de 17 escalas	-	-	6ª-11ª escala: 2,5 %	6ª-11ª escala: 2,5 %	-	-	-
			12ª-17ª escala: 5%	12ª-17ª escala: 5%			
			+ de 17 escalas: 7,5%	+ de 17 escalas: 7,5%			
Os navios que operem em serviço de curta distância, a partir da 6ª escala, efectuada nos 365 anteriores ou no ano civil anterior (a requerimento)	-	-	-	-	-	10%	-
Os navios que operem em serviço de cabotagem nacional (a requerimento)	7,5%	30% A partir da 6ª escala	-	7,5%	10%	10%	-
Atraso do piloto a entrar no navio, superior a 30 minutos	25% (d)	25% (d)	25%	25%	10%	25%	25%
Por razões de estratégia portuária	-	-	-	-	-	-	15%

Legenda:

(a) A APL não concede quaisquer reduções aos navios detidos no âmbito do “*Port State Control*” ou de acordo com os critérios do “*Memorando de Paris*”.

(b) A APDL só concede a dedução em causa às taxas de pilotagem relativas à entrada e à saída de navios do porto, desde a primeira escala.

(c) A APSS restringe a redução ao serviço de linha regular a três tipos de taxa de pilotagem: taxa de entrar e atracar ou entrar e fundear; taxa de suspender e atracar ou suspender e sair; e taxa de largar e fundear ou largar e sair do porto.

(d) Por aplicação supletiva do disposto no artigo 25º/4/5 RST.

Em sentido contrário, a APDL, a APA, a APL e a APPS consagram, ao abrigo do disposto no número 3 do artigo 26º do RST, *agravamentos da taxa de pilotagem*, nos casos em que as embarcações não possuam propulsão própria. O agravamento previsto pela APL, a APFF e a APVC que aumenta em 25% o valor da taxa aplicável ao serviço, abrange também as situações em que o piloto presta assistência à calibração de gónios e compensação de agulhas durante a pilotagem do navio (cfr. artigo 15º/4 Regulamento Tarifário APL, artigo 14º/3 – a) Regulamento Tarifário APFF e artigo 18º/3 Regulamento Tarifário APVC). A APSS adopta os mesmos agravamentos e nas mesmas percentagens previstas pela APL (v. artigo 17º/3 do Regulamento Tarifário da APSS). A APA agrava em 25% as taxas aplicáveis a cada serviço de pilotagem em todas as situações previstas no artigo 26º/3 RST (cfr. artigo 14º/3 Regulamento Tarifário APA).

Acresce ainda que os regulamentos tarifários das autoridades portuárias de Aveiro, Setúbal e Sesimbra e de Sines variam consideravelmente quanto à determinação do montante fixo ou de agravamento da taxa em caso de cancelamento ou alteração do serviço sem aviso (ao abrigo do artigo 26º/2 RST). Assim, a APA determina uma taxa fixa de cancelamento sem aviso com a antecedência mínima de 2 horas relativamente ao início previsto do serviço no valor de 250,9974 €, cumulativo com as taxas correspondentes aos serviços que venham efectivamente a ser prestados (cfr. artigo 14º/2 Regulamento Tarifário APA). A APFF e a APVC determinam uma taxa fixa nas mesmas circunstâncias, no valor de 240,7471 € na APFF (v. artigo 14º/2 Regulamento Tarifário APFF) e de 237,0437 € na APVC (cfr. artigo 18º/2 Regulamento Tarifário APVC).

Já as autoridades portuárias de Setúbal e Sesimbra e de Sines regulam o cancelamento e alteração do serviço de pilotagem de forma bastante mais complexa. Nestes termos, a APSS consagra a cobrança de taxas de pilotagem em caso de cancelamento ou anulação do serviço nas seguintes percentagens:

- i. com 70% de redução para as anulações no período de duas horas antes da hora prevista para a prestação do serviço;
- ii. com 50% de redução para as anulações efectuadas com uma hora de antecedências;
- iii. cobrança a 100% das anulações realizadas uma hora depois daquela para que o serviço estava requisitado;
- iv. redução de 75% para as anulações, com piloto embarcado, em que a manobra não é iniciada devido a condições meteorológicas adversas;

- v. agravamento de 25% para as alterações no período de 2 horas de antecedência, quando a duração do serviço previsto ultrapassar 25%.
- vi. Por fim, a APS determina a cobrança de *taxas de cancelamento ou alteração de serviços* de acordo com as seguintes percentagens da taxa correspondente ao serviço cancelado ou alterado:
 - vii. de 25% para os avisos com antecedência inferior a duas horas e superior a uma em relação à hora indicada na última requisição do serviço;
 - viii. de 50% para os avisos com antecedência inferior a uma hora;
 - ix. de 75% para avisos posteriores à hora indicada na última requisição, até ao limite de uma hora;
 - x. de 100% para avisos posteriores à hora indicada na última requisição, superior a uma hora.

2. Resultados da análise

1. Nos regulamentos das autoridades portuárias figuram algumas *reduções que não têm correspondência no RST*. É o caso dos regulamentos da APDL, da APVC, da APL e da APSS que determinam reduções de 30% para as taxas de pilotagem de entrada e de serviço de correr ao longo do cais para os navios da Armada Nacional e as unidades auxiliares da Marinha. Trata-se de uma redução que provavelmente se explica pelo facto de estas entidades estarem isentas da utilização obrigatória deste serviço (cf. art. 8º/1a) do Decreto-Lei n.º 48/2002).

A mesma redução é concedida pela APL e pela APSS para as embarcações de entidades que prossigam *interesses dignos de protecção legal*. Neste caso, verifica-se a utilização de um conceito indeterminado pelas autoridades portuárias com o objectivo de garantir uma margem de livre conformação na aplicação de reduções da taxa de pilotagem, cabendo ao IPTM avaliar da respectiva conformidade jurídica. De facto, cabe a esta entidade, no momento da apreciação dos regulamentos tarifários, decidir se no resultado da ponderação entre a necessidade de garantir alguma discricionariedade às autoridades portuárias em matéria tarifária como instrumento de desenvolvimento de uma estratégia para o porto e o respeito pelo princípio da transparência, a utilização de conceito indeterminados como este (sobretudo quando não têm de ter correspondência com as situações de isenção de utilização obrigatória

daquele serviço) prejudicam ou não, em termos gerais, o desenvolvimento da política de *co-competition* no âmbito da política de concorrência cooperativa inter-portuária nacional.

2. A mesma ausência de base legal no RST se verifica para as isenções, estipuladas pela APL e APSS, para as embarcações que arribem no porto para desembarcar náufragos, tripulantes ou passageiros em perigo de vida ou que precisem de ser socorridas.
3. Algumas APs determinam *taxas de serviço à ordem* das embarcações, que não constam do RST, e que podem, aparentemente ser reconduzidas a uma taxa pela cativação de meios ou a uma taxa de disponibilidade que visa garantir o financiamento do serviço público, concebido pelo legislador como um serviço de utilização geral e obrigatória. Nesta segunda aceção, as taxas de serviço aproximam-se das formas típicas de financiamento do *serviço universal*, quando os sectores assentam em esquemas de auto-financiamento intra-sistemático em alternativa ao financiamento público através de impostos.
4. A APDL concede, no artigo 15º do Regulamento Tarifário, outras isenções que não estão previstas no RST. Entre elas destaca-se a isenção prevista na al. a) do referido preceito que isenta as embarcações previstas no DL 48/2002, “*desde que não façam uso do serviço de pilotagem*”. Neste caso trata-se de isentar da taxa as embarcações que o legislador isenta da utilização obrigatória do serviço, facto que apenas se pode compreender e aceitar em caso de transição para um regime de concorrência nesta actividade se for transformado numa orientação geral.
5. A APL concede uma redução de 20% para os navios que apenas embarcam combustíveis e mantimentos e fazem aguadas. Esta redução, prevista para a TUP, não é prevista para a taxa de pilotagem. Na verdade, em matéria de reduções, a APL parece atender sobretudo à enumeração aplicável à TUP, sem atentar nas especificidades da taxa de pilotagem.

3. Apreciação crítica

A *taxa de pilotagem* corresponde, na actual configuração jurídica deste serviço técnico-náutico (cf. Decreto-Lei n.º 48/2002, de 2 de Março), a uma verdadeira *taxa pela prestação de um serviço público*, mas encerra uma contradição que se explica, provavelmente, pela co-existência de regras típicas do tradicional serviço público e de

outras (de inspiração europeia) que pretendem “preparar” o quadro normativo para a transição desta actividade para um regime de concorrência. Vejamos.

Por um lado, esta taxa é concebida como uma contraprestação específica da prestação de um serviço público e, nessa medida, é calculada em função quer do *benefício* auferido pelo sujeito passivo, quer da cobertura dos custos ocasionados com a manutenção e prestação do serviço. Mas não se fica por aqui. Ao conceber este serviço como um *serviço de mérito* por razões de segurança, o legislador autoriza a cobrança de uma *taxa de disponibilidade do serviço*, devida como contraprestação dos custos gerais da existência do mesmo (funcionamento zero), que é repercutida sobre todos os utentes do porto, mesmo, em alguns casos, sobre aqueles que estão isentos da utilização obrigatória do serviço. Estas taxas de disponibilidade não serão inconstitucionais (reconduzidas à categoria de impostos por não se lhes reconhecer qualquer contraprestação específica) desde que se lhes possa fazer corresponder uma contraprestação dedicada, baseada em *critérios de mérito* (cf. Ac. do STA no Proc. 0849/05, de 22.02.2006, no qual aquele tribunal reconheceu que a simples implantação, exploração e gestão de uma rede de saneamento pela autarquia constituía uma contraprestação da taxa de saneamento, não sendo necessário que o sujeito passivo fizesse efectivamente uso do serviço, o que só se compreende quando está em causa um serviço cuja utilização traga um benefício fundamental para o utente).

Todavia, as *taxas de disponibilidade* apenas se podem justificar em função do mérito do serviço, ou seja, da demonstração que o seu consumo é obrigatório para garantir a protecção ou promoção de um valor superior à liberdade individual, caso contrário, segundo os quadros tradicionais, a criação e disponibilização de serviços pelas entidades públicas apenas pode fundamentar o pagamento de uma taxa se e quando se verificar uma utilização individualizada daquele por parte do sujeito passivo, se esta não existir ou se não for praticável o respectivo cálculo, deve aquele serviço ser financiado através de impostos. Assim, a taxa de disponibilidade dos serviços de pilotagem só se explica pelo facto de a pretensão futura do legislador europeu radicar na privatização desta actividade (embora sujeita a controlo administrativo prévio, certificação dos pilotos e supervisão da actividade) e, neste quadro, a taxa de disponibilidade pretende já albergar um esquema de financiamento do serviço universal de pilotagem.

Por último, sendo a disponibilidade de um serviço de pilotagem permanente um dos *itens* da TUP, é importante analisar cuidadosamente os regulamentos das AP's para evitar situações de dupla tributação. Em concreto, é importante clarificar se os

custos de disponibilidade deste serviço devem ser repercutidos na TUP (cf. art. 13º/4b) do RST) ou na taxa de pilotagem, bem como apurar se a “pilotagem à ordem” corresponde à mera disponibilidade do serviço ou, antes, à cativação por um certo período de tempo dos meios técnicos e profissionais para a respectiva prestação.

Taxa de reboque

1. Incidência objectiva e subjectiva

a. RST

A **taxa de reboque** é determinada em função dos componentes de sistemas de reboque no porto e no mar alto usados para a realização de manobras de entrar e atracar, entrar e fundear, suspender e atracar, largar e fundear, largar e sair e suspender e sair, serviços de mudanças, de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação e os serviços de experiência.

A **actividade de reboque** de embarcações em portos nacionais é disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 75/2001, de 27 de Fevereiro, prevendo-se que a mesma possa ser *prestada* pela *autoridade portuária* ou por *operadores de reboque*, que são as pessoas singulares ou as sociedades, incluindo as cooperativas, *autorizadas a prestar* aquele serviço nas áreas de jurisdição portuária ao abrigo de uma *licença* (válida por um ano) ou de uma *concessão* (cujo prazo não pode exceder 10 anos).

É no regulamento de exploração de cada porto que se encontram fixadas as condições e normas para a prestação do serviço de reboque, tomando em consideração, as características do porto, o local de estacionamento, o tipo de embarcação e as manobras a efectuar, podendo aí estabelecer, à semelhança do que acontece com a pilotagem, a obrigatoriedade de recurso a este serviço (*serviço de mérito*), por razões de segurança.

O *serviço de reboque* é considerado pela lei (cf. art. 5º do Decreto-Lei n.º 75/2001) um *serviço de interesse público*, o que justifica a imposição de deveres às empresas que o exercem, designadamente o dever de colaboração com a autoridade portuária e demais entidades competentes, no que respeita à prevenção de sinistros e de situações de emergência e segurança no porto. No fundo, sendo um *serviço de interesse público* intimamente relacionado com a segurança do porto, podem as empresas que actuam ao abrigo de licenças ou concessões, ser oneradas com *obrigações de serviço público* quanto ao exercício desta actividade.

i. incidência objectiva

Nos termos do artigo 28º RST, os serviços de reboque podem ser cobrados unitariamente ou estruturados em *pacotes*, sendo as variáveis base para o cálculo das respectivas taxas, preferencialmente, a classe de GT do navio rebocado e a área do porto em que é realizada a manobra ou, em alternativa, o tempo de manobra, o número de rebocadores utilizados e a respectiva força de tracção (medida em toneladas) – todos os parâmetros antes referidos são adequados ao cálculo da taxa segundo o *princípio da equivalência*.

A lei diferencia, para efeitos de fixação do valor das taxas por escalões de GT, as seguintes classes:

- i. embarcações com menos de 1 000 GT;
- ii. embarcações de 1 000 a 4 999 GT;
- iii. embarcações de 5 000 a 9 999 GT;
- iv. embarcações de 10 000 a 19 999 GT;
- v. embarcações de 20 000 a 39 999 GT;
- vi. embarcações de 40 000 a 79 999 GT;
- vii. embarcações de 80 000 a 149 999 GT;
- viii. e embarcações com mais de 150 000 GT.

Esta enumeração não é taxativa, razão pela qual as autoridades portuárias podem estabelecer subclasses (cfr. artigo 28º/5).

A tarifa de reboque pode sofrer *reduções*, equivalentes a 25% da taxa aplicável, salvo disposição em contrário no regulamentos tarifários das autoridades portuárias, no caso de os rebocadores se atrasarem mais de 30 minutos em relação à hora para a qual o serviço se encontrava agendado.

Em matéria de *agravamentos*, são várias as situações e os pontos percentuais aplicáveis (estes últimos com carácter supletivo). Neste sentido, determina a cobrança de uma *taxa agravada* o cancelamento ou a alteração dos serviços de reboque, quando efectuados depois do período de tempo de antecedência mínima, a estipular pelas autoridades portuárias.

Em particular, nos casos em que o sujeito passivo – o armador ou respectivo representante legal – opte pela alternativa da prestação de serviço em pacote, são aplicáveis os seguintes agravamentos:

- i. de 25% caso os rebocadores sejam utilizados em operações de regulação e compensação de agulhas e de aguentar a corrente;

- ii. de 25% se, estando presentes os rebocadores, o serviço não for iniciado até 60 minutos ou, no caso de assistência à largada, até 30 minutos após a hora para que foi confirmado pela autoridade portuária;
- iii. de 50%, sempre que o navio manobre exclusivamente com recurso à força de tracção dos rebocadores;
- iv. de 100%, quando os serviços de reboque forem prestados em consequência de os navios terem garrado ou partido amarras.

Todavia, é de salientar o carácter supletivo das percentagens fixadas.

ii. incidência subjectiva

São sujeitos passivos da taxa de reboque o armador ou respectivo representante legal (cf. art. 28º/8).

b. Regulamentos das AP's

Contrariamente ao que se verificou na TUP e na taxa de pilotagem, a disciplina legal referente à taxa em análise contem um maior número de preceitos com carácter imperativo, exceptuando-se apenas as percentagens das reduções e agravamentos. Em tudo o mais, o RST é suficientemente claro, sendo por isso directamente aplicável.

2. Resultados da análise

Em face das regras imperativas do RST em matéria de taxa de reboque, verifica-se que apenas a APDL e a APFF optam por disciplinar esta taxa de forma detalhada. Os demais regulamentos tarifários são absolutamente omissos nesta matéria.

Não obstante, verificam-se ainda algumas incongruências entre o regulamento tarifário da APDL e o RST, em especial quantos às reduções e agravamentos aplicáveis às taxas. Em rigor, o Capítulo III do Regulamento tarifário da APDL regula apenas três aspectos da taxa de reboque: as taxas a cobrar, as reduções e agravamentos e a contagem do tempo.

Em relação às taxas a cobrar por rebocador e por hora, são fixados os seguintes montantes fixos por classes: inferior a 1 000 GT – 266,8577 €; de 1 000 a 4 999 GT – 376,4929 €; de 5 000 a 9 999 – 453,3619 €; de 10 000 a 19 999 – 712,4222 €; de 20 000 a 39 999 – 809,5665 €; e mais de 40 000 – 971,4825 €.

Já a APFF fixa a tarifa de reboque de acordo com a modalidade de serviço prestado: 204 € para o serviço de atenção; 255 € para o serviço de assistência; e 306 € para o serviço de manobra (cfr. artigo 15º/1 Regulamento Tarifário APFF).

Quanto às reduções e agravamentos, deve ser ressaltado o facto de nenhuma das situações previstas constar do RST (v. artigo 16º Regulamento Tarifário APDL e artigos 30º e 31º/4 RST). Tais situações compreendem:

- i. uma redução de 50% na situação de “*rebocador em atenção*”;
- ii. um agravamento de 75% aplicável aos domingos e feriados e no período das 0h00 às 6h00 nos demais dias;
- iii. e um agravamento de 5% caso a embarcação ou navio utilize o cabo navegador.
- iv. Também a APFF consagra, no artigo 15º do seu Regulamento Tarifário, os seguintes agravamentos:
 - v. uma taxa fixa de 150,4800 € para o cancelamento ou alteração da prestação do serviço, quando o mesmo não cumpra o período de 3 horas de antecedência;
 - vi. uma *taxa cumulativa de espera* equivalente a 50% da taxa normalmente aplicada, por hora indivisível, se o serviço não for prestado até 45 minutos após a hora para a qual foi confirmado ou até 30 minutos, nos casos de assistência à largada.
 - vii. uma *taxa de mudanças* agravada em 25%, aplicável às situações de calibragem de gónios e ou compensação de agulhas, aguentar a corrente ou ajuda extra à acostagem;
 - viii. um agravamento de 50% para os casos em que o navio rebocador manobrar apenas com força de tracção dos rebocadores;
 - ix. uma majoração de 100%, se o navio for rebocado depois de garrar ou partir amarras.

Note-se, porém, que apesar de os agravamentos previstos sob ii), iii), iv) e v) se encontrarem consagrados no artigo 31º/4 RST, estes aplicam-se apenas aos casos em que a autoridade portuária *opte pela prestação de serviços em pacote*, o que a APFF não especifica.

Por fim, quanto à contagem do tempo, o regulamento da APDL determina que a mesma inicia no momento em que o equipamento chega ao local da prestação do serviço ou desde a hora para que foi requisitado e termina no momento em que finalizam as operações, sendo interrompida por motivo de avaria, falta de combustível

ou outras causas imputáveis à autoridade portuária que impliquem a impossibilidade de o equipamento trabalhar.

Em particular, quanto à APS, é de referir que a mesma dispõe de autorização legislativa para a concessão do serviço de reboque para os navios que carreguem, descarreguem ou transportem mercadoria perigosas a granel e que assume, nos termos do artigo 1º do DL nº 262/2000, de 18 de Outubro, a qualidade de *serviço público ou de interesse económico geral*. Conforme disposto no artigo 2º do mesmo diploma, a autorização para o exercício das actividades em apreço é concedida pela APS mediante contrato de concessão e em regime exclusivo para os navios a que respeita.

3. Apreciação crítica

A actividade de reboque, ao contrário da pilotagem, é concebida como um *serviço de interesse público* (e não como um serviço público), que pode ser exercido em regime de licença. Isto significa que as autoridades portuárias que assim o entendam poderão promover um esquema de *concorrência* nesta actividade através do licenciamento de mais do que uma empresa para o respectivo exercício dentro da área de jurisdição do porto, contribuindo, desta forma, para o fomento da *concorrência intraportuária*.

Todavia, trata-se, sempre, de uma concorrência limitada, pois a capacidade do porto para dar cumprimento à obrigação de facultar as condições de estacionamento para a frota autorizada a prestar o serviço de reboque (prevista no art. 13º do Decreto-Lei n.º 75/2001) é limitada, o que exigirá particular atenção por parte do IPTM quanto aos procedimentos adoptados pelas AP's na outorga de licenças quando existam vários requerentes e seja necessário fazer uma selecção.

Para além deste requisito, impõem-se, igualmente, cautelas na *determinação da taxa de reboque*, de modo a permitir às empresa licenciadas recuperar os investimentos necessários à prestação de um serviço de qualidade, sabendo-se que a respectiva actividade se funda num título precário (licença anual). De facto, é aparentemente contraditório que a taxa cujo montante se apresenta mais vinculado segundo as regras de cálculo fixadas no RST seja a que corresponde à actividade onde se prevê a possibilidade de implementação de um regime de concorrência entre os operadores.

Acresce, também, que sempre que se verificar um regime de concorrência nesta actividade, deixamos de poder qualificar a taxa como verdadeira taxa, passando

a mesma a conceber-se, juridicamente, como um preço privado, ou uma tarifa se o mesmo for regulado.

Na regulação do preço desta actividade, que se justifica, quer pelo interesse público que legalmente se lhe reconhece, quer pelo facto de tratar de uma actividade integrada no complexo das actividades portuárias que contribuem para a formação final da “taxa do porto”, elemento essencial na dinamização da estratégia traçada para a política portuária e do transporte marítimo, o mais adequado será a fixação de tectos-máximos (*price cap*) para os preços, de modo a estimular a eficiência dos operadores e, simultaneamente, garantir a atractividade da infra-estrutura na concorrência interportuária, ou, em alternativa, a fixação de remunerações máximas permitidas para os operadores (*revenue cap*).

Taxa de amarração e desamarração

1. Incidência objectiva e subjectiva

a. RST

A **taxa de amarração e desamarração** é devida pelos serviços prestados ao navio pelas componentes dos sistemas relativos a operação de navios, designadamente amarração e desamarração e outros que envolvam passagem ou substituição de cabos, bem como montagem ou colaboração na colocação de acessos a navios, incluindo pessoal habilitado, respectivo equipamento e lancha para lançar cabos (cfr. artigo 32º RST). Estão a coberto desta tarifa os serviços de amarração, desamarração e de correr ao longo do cais.

i. incidência objectiva

O valor de taxa deve ser estabelecido, para *cada um dos referidos tipos de serviço*, por classes de GT dos navios, variáveis entre GT inferior a 1 000 e superior a 150 000 GT, idênticas às definidas para a tarifa de pilotagem. Do mesmo modo, as autoridades portuárias podem estabelecer subclasses disjuntas (v. artigo 33º/2/3 RST).

O RST prevê uma *redução* de 25% da tarifa de amarração e desamarração no caso de o início do serviço sofrer um atraso superior a 30 minutos, por razão imputável à autoridade portuária prestadora do serviço (cfr. artigo 34º/1 RST). Atendendo à supletividade da percentagem determinada, as autoridades portuárias podem, no seu regulamento tarifário, definir outra redução.

Em sentido contrário, são previstos as seguintes *taxas adicionais*:

- i. equivalente a 25% da taxa prevista para o serviço por cada hora ou fracção de atraso no caso de, estando presente o pessoal, os serviços de amarração e desamarração não serem iniciados até 60 ou 30 minutos, respectivamente ou, quanto ao serviço de correr ao longo do cais ou de mudanças, até uma hora depois daquela para a qual foi confirmada a prestação do serviço;
- ii. equivalente a 25% da taxa prevista, no caso de o pessoal permanecer em serviço para além de duas horas, a contar do início efectivo de cada serviço;
- iii. taxa de cancelamento ou de alteração do serviço sem aviso prévio dado com a antecedência mínima a definir pela autoridade portuária e na percentagem a fixar pela mesma.

As percentagens definidas pelo RST assumem carácter supletivo.

ii. incidência subjectiva

De acordo com o art. 33º/4 do RST, são sujeitos passivos desta taxa os armadores ou os respectivos representantes legais.

b. Regulamentos das AP's

Alguns regulamentos tarifários das autoridades portuárias nacionais são omissos em relação à tarifa de amarração e desamarração. Exceptuam-se, todavia, a APDL, a APA, a APFF e a APVC.

Em geral, os referidos regulamentos tarifários limitam-se a reiterar o disposto no RST, em particular em matéria de agravamentos e reduções tarifárias.

Não obstante, a APA e a APFF acrescentam a determinação do período de antecedência mínima para o aviso prévio para cancelamento e alteração em 3 horas e fixa a taxa adicional em 50% da taxa aplicável à manobra e classe de GT. Por outro lado, não integra, para efeitos de determinação da tarifa de amarração e desamarração as lanchas auxiliares de amarração, circunscrevendo-se a mesma apenas aos serviços prestados em terra.

São ainda fixados os seguintes *valores unitários das taxas*, uniformes para todos os serviços, mas distintas por classe de embarcação em função da arqueação bruta:

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

	APVC (€ p/ manobra)	APDL (€ por manobra)	APFF (€ p/ manobra)	APA (€ por manobra)
Inferior a 1 000 GT	68,1486	71,8091	126,4450	122,4070
De 1 000 a 4 999 GT	1 000 a 1999: 109,6284	101,4786	177,0230	171,3698
De 5 000 a 9 999 GT	2 000 a 4 999: 133,3328	132,6916		220,3326
De 10 000 a 19 999	154,0841	171,7200	227,6010	244,8140
Mais de 20 000 GT (APA) De 20 000 a 39 999 GT (APDL)	154,0841	187,3386	252,8900	293,7768
Mais de 40 000 GT (APDL)	154,0841	234,1703	303,4680	293,7768
	154,0841		303,4680	

Por fim, é de salientar que a APS dispõe de uma autorização legislativa semelhante à prevista para o serviço de reboque destinada a autorizar a concessão do serviço de amarração dos navios que carreguem, descarreguem ou transportem mercadorias perigosas a granel no porto de Sines. Nos termos do artigo 1º do DL nº 262/2000, de 18 de Outubro, o referido serviço constitui, no texto da lei, um *serviço público ou de interesse económico geral* (verifica-se uma falta de rigor conceptual do legislador, pois neste caso parece querer enfatizar-se o facto de se tratar de um serviço público). Ao abrigo deste diploma, a concessão do serviço de amarração para as embarcações em questão deve ser precedida de concurso público, procedimento por negociação com publicação de anúncio ou concurso limitado por prévia qualificação (cfr. artigo 4º) e pode ser acompanhada da venda dos equipamentos necessários à prestação do serviço (v. artigo 5º).

2. Resultados na análise

Não existem observações, uma vez que os regulamentos tarifários, na sua maioria, são omissos no que respeita a esta taxa ou limitam-se a reproduzir o RST.

3. Apreciação crítica

À semelhança do que sucede com o *serviço de reboque*, também a *actividade de amarração e desamarração de navios* é entendida como uma actividade que deve actualmente ser exercida por entidades privadas, devidamente habilitadas e licenciadas pela autoridade portuária. Isto significa que estamos perante mais um caso de *concorrência intraportuária*.

Todavia, razões de segurança dos navios e das infra-estruturas portuárias exigem a consagração de *obrigações de serviços público* quanto a esta actividade, relacionadas com a garantia da prestação regular e contínua do serviço, com a qualidade do mesmo, assegurada por meios tecnologicamente actualizados, e com a prevenção e combate a acidentes nas áreas portuárias ou nos navios, nomeadamente incêndios e derrames poluentes, garantindo, assim, o cumprimento de normas europeias e internacionais relativamente à segurança do transporte marítimo.

Neste contexto, compreende-se que os regulamentos tarifários sejam omissos quanto a esta matéria, permitindo que vigore apenas o regime supletivo do RST. Seria, contudo, importante garantir a divulgação geral dos preços praticados pelos diferentes operadores licenciados, não só por respeito pelo princípio da transparência, mas ainda

para permitir o cálculo previsível conjunto da “taxa portuária única”, essencial na dinamização da concorrência interportuária. De resto, reiteram-se aqui as considerações que fizemos sobre a taxa de reboque, sempre que a actividade de amarração e desamarração venha a ser desenvolvida em ambiente de concorrência.

Sublinhe-se, por último, que o carácter perigoso de algumas mercadorias, aliado à sua dimensão estratégica permite a introdução e algumas regras excepcionais em matéria de concorrência, fundamentadas no art. 86º/2 do TUE. É neste quadro que se integra o regime jurídico da concessão do serviço de amarração e desamarração no porto de Sines, previsto e regulado no Decreto-Lei n.º 262/2000, de 18 de Outubro.

Taxa de movimentação de cargas e tráfego de passageiros

1. Incidência objectiva e subjectiva

a. RST

A *taxa de movimentação de cargas e tráfego de passageiros* corresponde à taxa paga pelos utilizadores do porto a título de contraprestação dos *serviços* referentes a *movimentação de cargas, operações de embarque ou desembarque e trânsito de passageiros e movimentação e venda de pescado*. A taxa em apreço integra, pois, a utilização dos meios humanos e operacionais necessário à prestação do serviço.

i. Incidência objectiva

As taxas de movimentação de cargas e tráfego de passageiros são calculadas de acordo com índices distintos para cada uma das categorias de serviços prestados. Deste modo:

- i. no *serviço de movimentação de cargas*, o cálculo da taxa tem por base o modo de acondicionamento, em correspondência com as categorias de carga definidas pelo anexo II à Directiva nº 95/64/CE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1995 - granel líquido, granel sólido, contentores, *roro* com autopropulsão, *roro* sem autopropulsão e outra carga geral – sendo as taxas proporcionais ao número de toneladas métricas ou unidades de carga, se esta se encontrar unitizada;
- ii. no *serviço de embarque ou desembarque de passageiros*, a taxa é determinada com base no uso de sistemas relativos ao tráfego de passageiros, incluindo o uso das instalações dos terminais, o uso dos passadiços e a sua colocação e retirada bem como o desembarque ou embarque e o tráfego de bagagens de camarote, instalação, manutenção e operação dos sistemas de verificação dos passageiros e respectiva bagagem de mão e de camarote;
- iii. no *serviço de venda de pescado*, a taxa é equivalente a uma percentagem do seu valor, quando transaccionado em lota, ou por unidade de acondicionamento ou quilograma, quando proveniente de outras lotas.

Em particular, quanto ao serviço de movimentação de cargas, é de referir que as categorias supra-enunciadas podem ser desagregadas e o valor da taxa aplicável deve atender ao rendimento das operações de carga e descarga, medido em toneladas métricas ou unidades de carga movimentadas por hora (cfr. artigo 37º/1/3 RST). Por

outro lado, as taxas de movimentação de cargas não unitizadas serão diferenciadas e fixadas por unidade e por movimento.

ii. Incidência subjectiva

São sujeitos passivos da taxa de movimentação de cargas e tráfego de passageiros:

- i. no *serviço de movimentação de cargas*, os donos das cargas ou os respectivos representantes legais;
- ii. no *serviço de embarque ou desembarque de passageiros*, os passageiros;
- iii. no *serviço de venda de pescado*, os compradores.

Os valores das taxas unitárias aplicáveis pela movimentação de cargas podem ser objecto de *redução*, em percentagem, a definir pelas diversas administrações portuárias nacionais, nos seguintes casos: cargas em trânsito internacional; cargas em trânsito marítimo entre portos nacionais; cargas em trânsito marítimo de curta distância; cargas transbordadas; e cargas baldeadas (v. artigo 38º RST).

b. Regulamentos das AP's

Nenhum dos regulamentos tarifários das autoridades portuárias dispõe sobre a taxa de *movimentação de cargas*. Quanto à vertente de *tráfego de passageiros*, apenas a APA, APVC, APFF e a APL disciplinam mais detalhadamente a sua aplicabilidade, embora nenhuma delas conceda reduções.

Ao abrigo do disposto na alínea b) do número 1 do artigo 37º RST, as autoridades portuárias distinguem:

- i. a taxa de passageiros de desembarque ou de embarque – 2,3229 € na APVC; 3,0184 € na APA; 2,4035 € na APFF; e 9,8664 € na APL.
- ii. e a taxa de passageiros em trânsito – 1,3914 € na APVC; 1,8110 € na APA; 1,4421 € na APFF e 2,8644 € na APL.

A APL prevê ainda um agravamento de 0,5665 € relativo à *operação dos sistemas de verificação de passageiros e bagagens* (importa esclarecer se o mesmo pode ser considerado um serviço diferente e necessário por razões de segurança, pois assim se legitima a exigência deste valor), que não encontra base legal no RST (v. artigo 18º/3 Regulamento Tarifário APL). Do mesmo modo, a APA e a APVC determinam uma isenção da taxa de movimentação de cargas e tráfego de passageiros para os

passageiros do tráfego local e fluvial, que não consta do referido diploma (cfr. artigo 16º/3 Regulamento Tarifário APA e artigo 20º/3 Regulamento Tarifário APVC).

Por fim, é de notar que só a APA determina a taxa devida pelo serviço de *venda de pescado*, equivalente a 1,5% do respectivo valor. Na APA, esta taxa é equivalente a 1,5% e na APVC e na APFF a 0,55% do seu valor. A APFF determina ainda uma taxa de 1% aplicável ao pescado fresco não transaccionado em lota mas por venda por contrato.

2. Resultados da análise

A “falta de regulamentação” da taxa de movimentação de cargas pelas AP’s deve-se, fundamentalmente, ao facto de, no regime legal actualmente em vigor, este serviço corresponder ainda a uma actividade de serviço público e, nessa medida, ser prestado por empresas licenciadas para a estiva, titulares de concessões dentro das áreas portuárias de prestação de serviço público. Sublinhe-se, contudo, a importância de estas entidades divulgarem os respectivos valores unitários por serviço.

A *concorrência intraportuária* nesta actividade é apenas garantida pelas empresas que operam nas áreas portuárias de serviço privativo ao abrigo de concessões de utilização privativa do domínio público portuário, devendo as mesmas ser obrigadas a publicitar a mesma informação.

3. Apreciação crítica

A movimentação de cargas e passageiros são serviços que devem, segundo as directrizes económicas, passar também a ser exercidos por privados dentro da área de jurisdição da autoridade portuária, cabendo a esta concessionar ou atribuir licenças para o respectivo exercício. Aliás, no projecto de lei dos portos (proposta de lei n.º 280/X) prevê-se que estas actividades, no cumprimento das directrizes europeias, venham a ser reconduzidas a uma *actividade de natureza logística* e não, como até aqui, a uma operação portuária, embora este projecto acabe por confinar estas actividades ao regime de concessão de serviço público, invocando razões de segurança para impedir a abertura das mesmas a um regime de efectiva concorrência entre empresas licenciadas.

Por outro lado, as indicações europeias em matéria de simplificação administrativa e burocrática apontam para a instituição de um princípio de *liberdade de auto-prestação destes serviços* no âmbito das carreiras regulares nas auto-estradas marítimas, nos transportes marítimos de curta distância e nos serviços de cabotagem.

Neste caso, será importante saber se em regime de auto-prestação do serviço serão utilizados equipamentos do porto (próprios das AP's ou de empresas que operem no mesmo sob autorização daquelas) ou equipamentos próprios das embarcações.

No actual estado da arte, é necessário analisar os diferentes regulamentos de exploração dos portos aprovados pelas diversas AP's para perceber o regime em que estas actividades são exercidas. É a partir deste dado que poderemos identificar o regime económico a que as mesmas se devem achar subordinadas, oscilando entre as taxas no caso da prestação por concessionários ou directamente pelas AP's e as *tarifas* (preços regulados) sempre que exista um regime de concorrência ou estejamos perante a prestação do serviço por entidades não subordinadas à regulação.

Taxa de armazenagem

1. Incidência objectiva e subjectiva

a. RST

A **taxa de armazenagem** é devida a título de contraprestação pelos serviços prestados à carga, isto é, pelos sistemas especificamente afectos à armazenagem: (i) terraplenos do porto; (ii) edifícios e estruturas do porto; e (iii) sistemas de armazenagem de carga, protegida contra avaria, perda e roubo ou outras ocorrências ilegais, sem prejuízo de o risco correr por conta do dono da carga (v. artigo 39º RST).

i. Incidência objectiva

A taxa aplicável à armazenagem da carga é *calculada de acordo com as seguintes unidades de medida*:

- i. por *categorias de carga* definidas pelo anexo II à Directiva nº 95/64/CE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1995 - granel líquido, granel sólido, contentores, *roro* com autopropulsão, *roro* sem autopropulsão e outra carga geral -, se necessário, desagregadas.
- ii. por metro quadrado, metro cúbico, tonelada métrica e *unidade de carga*;
- iii. por *dias de armazenagem*;
- iv. *consoante* a carga seja *armazenada* a descoberto, a coberto, em silo ou tanque, ou em armazém reservado.

Conforme o disposto no artigo 41º do RST, as autoridades portuárias podem conceder *isenções de taxa* às cargas armazenadas de acordo com os períodos de

franquia. Em sentido contrário, os valores das taxas para períodos sucessivos podem sofrer *agravamentos percentuais* crescentes (cfr. artigo 23º RST).

ii. Incidência subjectiva

Os sujeitos passivos da tarifa de armazenagem são os donos da carga, os consignatários, os respectivos representantes legais ou outras entidades requisitantes.

b. Regulamentos das AP's

Para efeitos da determinação das taxas aplicáveis à armazenagem das cargas, as autoridades portuárias nacionais autonomizam as cargas que permaneçam depositadas em contentores ou em quaisquer outros veículos que as transportem, e que estão sujeitas a uma tarifa correspondente à área ocupada pelos referidos contentores, desde o dia em que ocupem o espaço e até ao momento em que aquele fica livre das cargas ou veículos.

Ao abrigo do disposto na alínea a) do número 1 artigo 40º RST, a APVC, a APDL, a APFF e a APA aplica taxas distintas à carga *roll-on/roll-off*.

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

Representação esquemática das taxas de armazenagem aplicadas pelas administrações portuárias nacionais:

TAXAS DE ARMAZENAGEM

	APDL (a)	APA (b)	APFF (b)	APL (c)	APSS (d)	APS (e)
a descoberto	1º a 7º dia: gratuito	1º a 10º dia: gratuito 11º a 20º dia: 0,3878 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 10º dia: 0,0705 €	1º a 5º dia: gratuito 6º a 15º dia: 0,0210 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 10º dia: 0,0809 €	1º a 7º dia: gratuito 8º a 18º dia: 0,0365 €
	8º a 18º dia: 0,0362 €	21º a 30º dia: 0,4848 €	11º a 30º dia: 0,2115 €	16º a 30º dia: 0,0449 €	11º a 30º dia: 0,4630 €	19º a 30º dia: 0,0608 €
	19º a 20º dia: 0,1568 €	A partir 31º: 0,5817 €	A partir 31º: 0,4230 €	A partir 31º: 0,1394 €	A partir 31º: 1,5047 €	A partir 31º: 0,0972 €
em terraplenos	1º a 7º dia: gratuito	1º a 10º dia: 0,1939 € 11º a 20º dia: 0,7756 €	1º e 2º dia: 0,1763 € 3º a 10º dia: 0,1763 €	1º a 5º dia: gratuito 6º a 15º dia: 0,0416 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 5º dia: 0,1622 €	1º a 7º dia: gratuito 8º a 18º dia: 0,0365 €
	8º a 18º dia: 0,0362 €	21º a 30º dia: 0,9695 €	11º a 30º dia: 0,5288 €	16º a 30º dia: 0,0902 €	6º a 12º dia: 1,8520 €	19º a 30º dia: 0,0608 €
	19º a 20º dia: 0,1568 €	A partir 31º: 1,1634 €	A partir 31º: 1,0575 €	A partir 31º: 0,2323 €	A partir 13ºº: 4,6298 €	A partir 31º: 0,0972 €
em armazém		1º a 10º dia:	1º e 2º dia:	1º a 5º dia:	-	1º a 7º dia:

	APDL (a)	APA (b)	APFF (b)	APL (c)	APSS (d)	APS (e)
	1º a 7º dia: gratuito	0,3878 € 11º a 20º dia: 1,5512 €	0,3525 € 3º a 10º dia: 0,3525 €	gratuito 6º a 15º dia: 0,3189 €		gratuito 8º a 18º dia: 0,0365 €
	8º a 18º dia: 0,0362 €	21º a 30º dia: 1,9390 €	11º a 30º dia: 1,0575 €	16º a 30º dia: 0,4645 €		19º a 30º dia: 0,0608 €
	19º a 20º dia: 0,1568 €	A partir 31º: 2,3268 €	A partir 31º: 2,1150 €	A partir 31º: 0,6968 €		A partir 31º: 0,0972 €
em contentor < = 20'	1º a 8º dia: gratuito	1º a 10º dia: gratuito 11º a 20º dia: 0,3878 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 10º dia: 0,0930 €	1º a 5º dia: gratuito 6º a 8º dia: 0,6461 €	1º a 9º dia: gratuito	1º a 8º dia: gratuito
	9º a 15º dia: 1,2542 €	21º a 30º dia: 0,7765 €	11º a 30º dia: 0,1860 €	9º a 16º dia: 1,3936 €	A partir 10º: gratuita	9º a 15º dia: 1,2641 €
	A partir 16º: 2,1830 €	A partir 31º: 1,1634 €	A partir 31º: 0,5580 €	A partir 17º: 5,8066 €		A partir 16º: 2,2001 €
em contentor > 20'	1º a 8º dia: gratuito	1º a 10º dia: gratuito 11º a 20º dia: 0,7756 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 10º dia: 0,1860 €	1º a 5º dia: gratuito 6º a 8º dia: 0,8615 €	1º a 9º dia: 0,4283 €	1º a 8º dia: gratuito
	9º a 15º dia:	21º a 30º dia:	11º a 30º dia:	9º a 16º dia:	A partir 10º:	9º a 15º dia:

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

	APDL (a)	APA (b)	APFF (b)	APL (c)	APSS (d)	APS (e)
	1,2542 €	1,5512 €	0,3720 €	2,0904 €	0,8566 €	2,5161 €
	A partir 16º: 2,1830 €	A partir 31º: 2,3268 €	A partir 31º: 1,1160 €	A partir 17º: 6,9680 €		A partir 16º: 4,4002 €
em viaturas ligeiras	-	1º a 10º dia: gratuito 11º a 20º dia: 2,3268 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 10º dia: 0,5580 €	-	-	-
		21º a 30º dia: 4,6536 €	11º a 30º dia: 1,1160€			
		A partir 31º: 6,9804 €	A partir 31º: 3,3480 €			
Em veículos pesados e atrelados <i>roro</i>	-	1º a 10º dia: gratuito 11º a 20º dia: 4,6536 €	1º e 2º dia: gratuito 3º a 10º dia: 1,1160 €	-	-	-
		21º a 30º dia: 9,3072 €	11º a 30º dia: 2,2320 €			
		A partir 31º: 13,9608 €	A partir 31º: 6,6960 €			

Legenda:

- (a) Taxas aplicáveis por m² e dia indivisível para a armazenagem a coberto, a descoberto e em terraplenos e por unidade e dia indivisível para contentores. A APDL faz depender a armazenagem de cargas a cobertos, a descoberto e em terraplenos por período superior a 20 dias de autorização prévia da Direcção de Operações Portuárias e Segurança, pela qual é devida uma taxa adicional de 0,6272 €.
- (b) Taxas aplicáveis por cada fracção indivisível de 10 m² e dia indivisível para a armazenagem a coberto, a descoberto e em terraplenos e por unidade e dia indivisível para contentores. A APA e a APFF determinam a cobrança de taxas duplas à correspondente categoria para a armazenagem de contentores e unidades de *roro* em áreas cobertas e taxas quádruplas pela armazenagem de contentores e unidades *roro* em armazéns (neste caso, não são aplicáveis quaisquer isenções). Também está sujeita ao pagamento de taxa dupla a armazenagem, em áreas afectas aos terminais explorados pela APA, de cargas que não sejam embarcadas ou desembarcadas nesses terminais. Pela armazenagem de cargas em câmaras frigoríficas são devidas, por tonelada e dia indivisível, as taxas de 0,4548 € nos 3 primeiros dias e de 0,9096 € a partir do 4º dia.
- (c) Taxas aplicáveis por cada fracção indivisível de 10 m² e dia indivisível para a armazenagem a coberto, a descoberto e em terraplenos e por unidade e dia indivisível para contentores.
- (d) Taxas aplicáveis por cada fracção indivisível de 10 m² e dia indivisível para a armazenagem a coberto, a descoberto e em terraplenos e por unidade e dia indivisível para contentores. A APSS enuncia apenas três categorias de taxas de armazenagem: a descoberto em terraplenos, em contentores e carga *roro* nos terminais e nos terraplenos. A primeira categoria corresponde, na nossa tabela, à linha *a descoberto* e a última à linha *em terraplenos*.
- (e) Taxas aplicáveis por m² e dia indivisível para a armazenagem a coberto, a descoberto e em terraplenos e por unidade e dia indivisível para contentores.

A APVC não determina taxas fixas de armazenagem, mas apenas o seu método de cálculo (cfr. artigo 23º Regulamento Tarifário APVC).

2. Resultados da análise

Não se verificam divergências assinaláveis ou sequer regras diferentes das que constam no RST quanto a esta matéria. Cabe referir que todas as autoridades portuárias nacionais se arrogam a faculdade de reservar áreas descobertas, em condições especiais, sendo devida pelas mesmas uma taxa por metro quadrado em função da categoria de carga, do tipo de espaço e do tempo de armazenagem.

3. Apreciação crítica

A *taxa de armazenagem* corresponde ao valor pago pelo serviço de armazenagem, sendo calculada em função da utilidade retirada pelo beneficiário, pois atende-se, na fixação do respectivo valor, ao tipo de carga, respectivo volume e tipo de acomodação, dias de armazenagem e local de armazenagem. Trata-se, como bem se percebe, não apenas de remunerar os custos do serviço, mas também de fixar um preço justo de acordo com o critério de utilização de um bem escasso, o que justifica a possibilidade de as AP's fixarem diferentes períodos de franquia.

Para além disso, devem ser repercutidos no valor desta tarifa a amortização dos custos com a expansão e melhoria das condições de armazenagem do porto, sempre que estes serviços sejam prestados directamente pelas AP's ou por entidades concessionárias destas.

Nesta medida, poderia argumentar-se que a taxa de armazenagem se aproximaria de uma verdadeira *taxa pela utilização de um bem do domínio público*, sobretudo a doutrina que entende que o domínio público portuário é verdadeiro domínio público, repetindo, nesta sede, o que já afirmámos a propósito da TUP. Esta é, porém, uma interpretação que não aceitamos, quer pelo facto de considerarmos que aqui está em causa um verdadeiro serviço, na medida em que a taxa de armazenagem não remunera apenas o *depósito* da carga em espaço portuário, mas também a *vigilância* daquela, revelando-se assim um verdadeiro serviço.

O que devemos equacionar é se faz sentido reconduzir, como acontece actualmente, a remuneração deste serviço à categoria de taxa, ou se não seria mais correcto reconduzi-lo a um preço privado, embora sujeito a regulação, tendo em conta a escassez do espaço portuário para a armazenagem de mercadorias e os custos em meios técnicos e humanos que a mesma envolve.

Taxa de uso de equipamento

1. Incidência objectiva e subjectiva

a. RST

A **taxa de uso de equipamento** é devida pelos serviços prestados à carga e/ou ao navio, em virtude da utilização de equipamentos de manobra e transporte marítimo, manobra e transporte terrestre, de movimentação de contentores em terminais especializados e outro equipamento de apoio ao movimento de navios, cargas e passageiros no porto.

i. Incidência objectiva

As taxas aplicáveis são fixadas em *função do aluguer do equipamento disponibilizado pela autoridade portuária*, atendendo ao *número de horas de aluguer e consoante os parâmetros característicos dos equipamentos*. Os valores das taxas são determinados, por componentes dos sistemas relativos à movimentação e protecção de cargas e tráfego de passageiros e os correspondentes equipamentos, atendendo aos seguintes elementos:

- a. Equipamento de combate de incêndio e conservação do ambiente:
 - i. detecção de gases – taxas por GT dos tanques examinados e por exame;
 - ii. *skimmers* – taxa horária por metro cúbico;
 - iii. barreiras flutuantes – taxa diária de acordo com as suas características;
 - iv. bombas – taxas horárias por caudal (metro cúbico/hora) e pressão (kilopascals) máximos;
 - v. tanques – taxas diárias por metro cúbico.
- b. Equipamentos auxiliares amovíveis de energia e fluidos [taxas horárias consoante caudal (m³/hora) e pressão (kilopascals) máximos]:
 - i. compressores;
 - ii. ventiladores;
 - iii. condicionadores de ar;
 - iv. geradores de energia eléctrica;
 - v. geradores de vapor;
 - vi. bombas

- c. Equipamento de manobra e transporte marítimo e edifícios e estruturas afectos a este equipamento:
- i. rebocadores – taxas horárias consoante a força de tracção máxima (em toneladas);
 - ii. cábreas – taxas horárias consoante a força de elevação (em toneladas) e alcance máximo (em metros);
 - iii. dragas – taxas horárias consoante o caudal de sólidos (em toneladas) e profundidade máxima (em metros);
 - iv. lanchas – taxas horárias consoante a GT;
 - v. barcaças e batelões – taxas horárias de acordo com a capacidade máxima;
 - vi. pontões - taxas horárias de acordo com a capacidade máxima;
 - vii. defensas – taxas diárias consoante as características.
- d. Equipamentos de manobra e transporte terrestre e edifícios e estruturas afectos a este equipamento [taxas horárias consoante a força de elevação (toneladas) e alcance (metros) máximos, ou taxas por tonelada com rendimento mínimo de toneladas por hora, excepto se outros índices forem expressamente determinados]:
- i. guindastes de via;
 - ii. gruas e pórticos de contentores;
 - iii. guindastes automóveis;
 - iv. pórticos automóveis;
 - v. empilhadores frontais;
 - vi. empilhadores laterais;
 - vii. baldes para granéis – taxas horárias consoante capacidade máxima (m³);
 - viii. tremonhas para granéis - taxas horárias consoante capacidade máxima (m³);
 - ix. *dumpers* - taxas horárias consoante capacidade máxima (m³);
 - x. pás carregadoras - taxas horárias consoante capacidade máxima (m³);

- xi. escavadoras – taxas horárias consoante capacidade máxima (toneladas);
- xii. tractores – taxa horária consoante potência máxima (kilowats);
- xiii. atrelados - taxas horárias consoante capacidade máxima (toneladas);
- xiv. locomotivas - taxas horárias consoante capacidade máxima (toneladas);
- xv. vagões de caminho de ferro - taxas horárias consoante capacidade máxima (toneladas).

- e. Básculas – taxas por operação completa de pesagem da tara e da carga (toneladas).

Para efeitos do seu cálculo, as taxas de uso de equipamentos integram também os componentes relativos ao reabastecimento e à manutenção de meios instrumentais, designadamente de construção e reparação de navios, incluindo querenagem. (v. artigo 43º/3 RST). Sempre que as taxas se destinem à contraprestação de serviços de querenagem, os valores a cobrar devem ser discriminados por operação de pôr a seco, estadia e operação de pôr a nado e são fixados em função do número de dias de estacionamento e da classe de GT (cfr. artigo 44º/2 RTS).

Quando tenham por objecto a movimentação de contentores em terminais especializados, as autoridades portuárias poderão oferecer os serviços supra-referidos em *regime de pacote*, quer para o serviço de embarque, quer para o serviço de desembarque.

O *regime de pacote para o serviço de embarque de contentores inclui*: (i) descarga do vagão, camião ou reboque para o parque de armazenagem do terminal; (ii) armazenagem em parque durante um período de franquia a estabelecer; (iii) carregamento em veículo; (iv) transporte ao cais; e (v) embarque no navio.

Já o *regime de pacote para o serviço de desembarque de contentores inclui*: (i) a descarga do navio; (ii) o transporte até ao parque de armazenagem do terminal; (iii) a descarga no parque de armazenagem; (iv) a armazenagem em parque durante um período de franquia a estabelecer; e (v) o carregamento sobre vagão, camião ou reboque para saída.

Por quaisquer operações de movimentadas realizadas para além daquelas que estão incluídas no pacote, ou cuja prestação seja efectuada de forma avulsa, devem ser cobradas *taxas autónomas por contentor e por operação*. Também a

movimentação de tampas das escotilhas de porão e de cargas não unitizadas nos terminais especializados está sujeita a taxas autónomas, fixadas por movimento (v. artigo 44º/7/8 RST).

Nos termos do número 9 do artigo 44º RST, estas *taxas de serviço de movimentação em regime de pacote* incluem ainda:

- i. A deslocação do equipamento amovível da sua estação para o local da prestação do serviço, a sua ligação, a prestação do serviço propriamente dito e o regresso à estação e os respectivos operadores e consumíveis;
- ii. A utilização das infra-estruturas e sistemas de querenagem bem como o pessoal para as manobras de pôr a seco e a nado, excluindo do fornecimento de reboques e de berços de querenagem.

ii. Incidência subjectiva

Conforme disposto no número 10 do artigo 44º RST, são sujeitos passivos da taxa de uso de equipamento os requisitantes do equipamento.

b. Regulamentos das AP's

Os valores das taxas fixadas variam consideravelmente não apenas entre as várias autoridades portuárias, mas também de acordo com o serviço e as características próprias dos equipamentos (particularmente em função da sua capacidade) disponibilizados para a prestação do mesmo.

Para efeitos de aplicação da taxa de uso de equipamento, os regulamentos tarifários das administrações portuárias determinam que a contagem do tempo de aluguer tem início no momento em que o equipamento é colocado à disposição dos requisitantes e termina no final do período para o qual foi requisitado. A contagem do tempo será, contudo, interrompida por motivo de avaria, falta de energia ou outras causas imputáveis à autoridade portuária que sejam consideradas impeditivas do funcionamento do equipamento. O tempo de aluguer engloba, ainda, o tempo gasto na deslocação do equipamento amovível desde o local onde se encontra estacionado até ao local da prestação do serviço e vice-versa, excepto quando o equipamento se deslocar para prestar mais do que um serviço, caso em que o início do mesmo corresponde ao momento em que termina o serviço anterior.

Diferentemente, a APSS fixa *períodos mínimos de cobrança pelo uso de equipamento vertical requisitado*, a saber: de 2 horas nos dias úteis; de 4 horas aos

sábados; e correspondente ao período de duração do turno, aos domingos e feriados (cfr. artigo 20º/5 Regulamento Tarifário APSS).

As autoridades portuárias autorizam a alteração da hora prevista para a prestação do serviço ou o seu cancelamento sem encargos para o requisitante, desde que sejam respeitados os períodos de pré-aviso fixados. Em especial, a APA e a APFF determinam um período mínimo de 2 horas, no caso de adiamento da hora marcada por prazo não superior a 2 horas, e de 4 horas, em caso de desistência (v. artigo 22º/4 do Regulamento Tarifário APA e artigo 23º/4 Regulamento Tarifário APFF).

Por fim, é de referir que a APS não regula especificamente esta taxa.

2. Resultados da análise

Apesar de o RST não prever quaisquer agravamentos ou reduções na aplicação desta taxa:

1. A APDL a APVC determinam que as tarifas fixadas não contemplam a limpeza do equipamento após a sua utilização, sendo estes custos debitados de acordo com as tarifas de fornecimento de pessoal ou pelo valor facturado pelo prestador de serviço, acrescido de 20% (cfr. artigo 24º/2 Regulamento Tarifário APDL e artigo 25º/3 Regulamento Tarifário APVC).
2. A APA e a APFF prevêem o mesmo agravamento, excluindo ainda os custos de fornecimento do pessoal e os meios necessários à colocação do equipamento em serviço, à sua operação e lançamento sem, todavia, especificar a forma como serão cobrados (artigo 21º/2 Regulamento Tarifário APA e artigo 22º/2 Regulamento Tarifário APFF).
3. A APA determina, também, várias reduções, apesar de nenhuma delas encontre correspondência no RST:
 - a. 20% para os contentores em baldeação e que não saiam do porto nem tenham manipulação da sua carga;
 - b. 30% para o equipamento requisitado e não utilizado, que é considerado *à ordem* até ao início da respectiva utilização e após o seu termo, até ao final do período para o qual está requisitado; para o equipamento de manobra e transporte marítimo, nos casos em que a autoridade portuária autorize o desembarque ou embarque de contentores com meios de bordo dos navios ou outros externos ao porto; e para os contentores entrados no porto por via terrestre e que li tenham permanecido e voltado a sair pela mesma via, sem chegar a embarcar;

- c. 40% para o equipamento de manobra e transporte terrestre requisitado e não utilizado.
 4. A mesma ausência de base legal pode ser reportada às reduções consagradas nos Regulamentos Tarifários da APVC e da APFF, a saber:
 - a. **30%** para o equipamento requisitado e não utilizado, mas considerado à *ordem* até ao cancelamento do pedido ou ao início da respectiva utilização (v. artigo 26º/3 APVC e artigo 23º/3 APFF);
 - b. **50%**, na AVC e 40%, na APFF, para o equipamento de manobra e transporte terrestre requisitado e não utilizado, mas considerado à *ordem* nas mesmas circunstâncias (cfr. artigo 27º/3 Regulamento Tarifário APVC e artigo 24º/5 Regulamento Tarifário APFF);
 - c. **70%** sobre o valor das taxas geralmente aplicadas, para a movimentação de mercadorias com recurso a meios externos ao porto (cfr. artigo 24º/5 Regulamento Tarifário APFF);
 - d. **85%**, na APFF, e **70%**, na APVC, para o desembarque ou embarque de contentores com meios de bordo dos navios (v. artigos 25º/4 Regulamento Tarifário APFF e artigo 28º/4 Regulamento Tarifário APVC);
 - e. **30%** para os contentores entrados no porto por vis terrestre que tenham permanecido em parque e voltado a sair sem embarcar (artigos 28º/5 Regulamento Tarifário APVC e 25º/5 Regulamento Tarifário APFF);
 - f. **20%** para os contentores em baldeação e que durante a sua estadia no porto não tenham manipulação da sua carga (cfr. artigos 28º/6 Regulamento Tarifário APVC e 25º/6 Regulamento Tarifário APFF);
 - g. **50%** para os contentores entrados no porto por via terrestre e que tenham permanecido em parque para consolidação e voltado a sair pela mesma via sem utilização de equipamentos da autoridade portuária (v. artigo 25º/7 Regulamento Tarifário APFF).
 5. A APSS consagra uma redução semelhante, de 50%, restrita aos equipamentos que sejam colocados à *ordem* ou no local das operações de combate à poluição e incêndios ou zonas de apoio logístico às mesmas, pronto para intervenção em caso de necessidade (cfr. artigo 23º/4 Regulamento Tarifário APSS). *Mais do que uma redução sem base legal, parece tratar-se de uma taxa cobrada pela mera disponibilidade do*

equipamento e não pelo seu uso efectivo, o que pode corresponder a uma dupla tributação se tivermos em conta que a disponibilidade destes equipamentos já integra a incidência objectiva da TUP.

6. A APSS e a APVC determinam ainda um agravamento de 20% do valor da factura, restrita ao uso de equipamento de combate à poluição e segurança e pela respectiva limpeza ou reparação posterior, quando haja recurso a um prestador de serviços (v. artigo 23º/3 Regulamento Tarifário APSS e artigo 25º/4 Regulamento Tarifário APVC).

3. Apreciação crítica

As taxas de uso de equipamentos são preços destinados a cobrir os custos com a utilização destes meios que têm de existir nos portos aos dispor dos utentes. Na fixação do respectivo valor deve atender-se, ao custo do serviço, sempre que a utilização do equipamento implique a intervenção de pessoal, ao desgaste ocasionado ao equipamento, contabilizando-se neste caso a amortização dos custos de limpeza, manutenção e substituição do mesmo (ciclo de vida útil do equipamento e necessidade de actualização tecnológica), bem como à utilidade retirada pelo utente do respectivo uso.

Não deve, contudo, admitir-se a liquidação de taxas de disponibilidade destes equipamentos, uma vez que a disponibilidade destes bens já é tomada em consideração no cálculo da TUP. Apenas se deve admitir esta possibilidade quando a *taxa de disponibilidade* radique numa “cativação do bem”, ou seja, no facto de o bem ser efectivamente colocado à disposição do requerente, após solicitação expressa do mesmo. Só nesta hipótese é que parece possível falar-se em utilidade a favor do sujeito passivo que legitime a cobrança da taxa.

Sublinhe-se que o facto de todos estes equipamentos integrarem os activos da AP's não isenta que na taxa de utilização dos mesmos se tenha de repercutir a respectiva amortização, o que, mais uma vez, põe em destaque a relevância da harmonização contabilística destas regras. Mesmo num futuro cenário de privatização e liberalização das actividades relativas à operação portuária, vimos já que dificilmente algumas dessas actividades podem ser prestadas sem ser com recurso a estes equipamentos, o que significa que esta taxa deve subsistir, mesmo no âmbito da nova configuração legal deste sector. A única correcção a efectuar será no sentido de corrigir a designação de taxa por *tarifa* (preço regulado), pois não se trata de uma utilização de bens do domínio público, mas sim de bens que integram o acervo patrimonial daquelas entidades.

Taxa de Fornecimentos

1. Incidência objectiva

a. RST

A **taxa de fornecimentos** incide sobre a provisão de recursos humanos e de bens consumíveis pelas autoridades portuárias relativos aos componentes dos sistemas permanentes de vigilância, detecção, alarme e combate a incêndios ou acidentes e limitação de avarias, recolha e tratamento de efluentes sólidos, líquidos e gasosos poluentes, conservação do ambiente e detecção e limitação das consequências de acidentes ecológicos e reabastecimento de navios (cfr. artigo 45º RST).

i. Incidência objectiva

Os valores das taxas são fixados *em razão do serviço prestado* e da *quantidade e/ou categoria de bens disponibilizados*. Em especial, são discriminados os seguintes serviços:

- a. *fornecimento de recursos humanos* – taxas cobradas por hora e por funcionário (*por homem*, na redacção do RST), de acordo com a respectiva classe ou categoria profissional;
- b. *fornecimento de energia e fluidos*:
 - i. energia eléctrica – taxa por kilowatt-hora;
 - ii. água doce – por metro cúbico;
 - iii. água desmineralizada – por metro cúbico;
 - iv. combustíveis para pesca e recreio – por litro e por produto;
 - v. bancas – por tonelada e por produto;
 - vi. gás inerte – por metro cúbico;
 - vii. azoto – por tonelada;
 - viii. vapor – por tonelada;
- c. *recolha e tratamento de efluentes e conservação do ambiente*:
 - i. lixos urbanos – taxa por tonelada;
 - ii. resíduos – por tonelada ou metro cúbico;
 - iii. águas negras – por metro cúbico;
 - iv. águas contaminadas – por metro cúbico;

- v. limpeza e desgaseificação – por arqueação bruta dos tanques limpos e desgaseificados;
- vi. espumíferos – por litro;
- vii. dispersantes – por litro;
- viii. absorventes – por quilograma;
- ix. outros efluentes líquidos – por metro cúbico.

Conforme disposto no número 3 do artigo 46º RST, as taxas de fornecimento incluem:

- i. a deslocação do equipamento amovível da sua estação para o local da prestação do serviço, a prestação do mesmo e o regresso à estação, bem como o pessoal e os consumíveis necessários à prestação do mesmo;
- ii. a disponibilização e o uso dos sistemas de fornecimento de energia e fluidos ou de recolha de efluentes e do pessoal que os opera, bem como o fornecimento dos consumíveis e o tratamento dos efluentes;
- iii. a utilização do domínio público e das infra-estruturas e estruturas de estacionamento, excepto o fornecimento de condutores e de meios de manobra do equipamento rolante parqueado.

ii. Incidência subjectiva

Os sujeitos passivos desta tarifa são os requisitantes dos serviços e bens fornecidos (v. artigo 46º/4 RST).

b. Regulamentos das AP's

A título de consideração prévia, é de referir que a APS não regula especificamente a tarifa em análise.

Os regulamentos tarifários das autoridades portuárias nacionais distinguem, no âmbito da tarifa de fornecimentos, as seguintes taxas: de fornecimento de pessoal, de fornecimento de água e energia eléctrica e de recolha de resíduos.

Quanto à taxa de fornecimento de pessoal, é de referir que a mesma se afigura como uma taxa única apenas no regulamento tarifário da APDL. As demais administrações portuárias determinam, ao abrigo do disposto no número 1 do artigo 46º RST, taxas distintas de acordo com as categorias ou classes profissionais.

ESTUDO DE METODOLOGIA DE APRECIÇÃO DOS TARIFÁRIOS DAS
ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

Representação esquemática das taxas de fornecimento de pessoal aplicadas por hora pelas autoridades portuárias nacionais:

	APVC	APDL	APA	APFF	APL	APSS	APS
Categoria 1	40,8435 €	24,9777 €	42,6724 €	39,2920 €	79,4200 €	42,3450 €	-
Categoria 2	30,0317 €		31,3780 €	30,2528 €	50,8200 €	39,5220 €	
Categoria 3	30,0317 €		31,3780 €	30,2528 €	33,7100 €	36,6990 €	
Categoria 4	25,2239 €		26,3589 €	25,4144 €	33,7100 €	33,8764 €	
Categoria 5 A	23,5445 €		24,4814 €	23,5857 €	28,3200 €	31,0530 €	
Categoria 5 B	24,9247 €		24,4814 €	23,5857 €	28,3200 €	28,2230 €	
Categoria 6	19,8179 €		20,7127 €	19,9700 €	22,2500€	25,4070 €	

Legenda:

- Categoria 1:** Chefias Superiores
- Categoria 2:** Chefias Operacionais, Assessoria, Técnico Superior e Oficial da Marinha Mercante I
- Categoria 3:** Oficial da Marinha Mercante II e Técnico
- Categoria 4:** Desenhador, Fiscal Técnico de Obras e Apetrechamento Portuário, Operador de Computador, Tesoureiro, Topógrafo, Mestre e Motorista (marítimo)
- Categoria 5 A:** Agente de Exploração, Operador de Equipamento Portuário, Electricista, Mecânico, Canalizador, Carpinteiro, Pedreiro, Pintor, Serralheiro Civil e Técnico Administrativo.
- Categoria 5 B:** Operador de Cais, Calceteiro, Motorista de Pesados, Operador de Offset e Reprografia e Marinheiro.
- Categoria 6:** Motorista de Ligeiros, Auxiliar de Serviços, Guarda Portuário, Telefonista/Recepcionista e Auxiliar de Limpeza.

Os critérios adoptados para a cobrança da *taxa de fornecimento de água e energia* variam consideravelmente, razão pela qual não são compatíveis com uma apresentação esquemática. Acresce ainda que a APSS e a APDL remetem a regulação desta taxa para documento avulso, aprovado por Ordem de Serviço. A APL é a única autoridade portuária que não autonomiza esta taxa.

Quanto à *taxa de recolha de resíduos*, é de salientar que a sua regulação se traduz numa disciplina jurídica bastante complexa, que não encontra correspondência no RST. Em rigor, esta taxa rege-se pelo disposto no Decreto-Lei nº 165/2003, de 24 de Julho, alterado pelo DL nº 197/2004, de 17 de Agosto, que transpõe para o ordenamento jurídico português a Directiva nº 2000/59/CE do Parlamento Europeu, de 27 de Novembro de 2000, relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e resíduos de carga.

Desde logo, APL e a APSS distinguem:

- a. *taxa de recolha de resíduos* - devida pela prestação do serviço de recolha, transporte e depósito, em local apropriado, de resíduos sólidos e urbanos ou equivalentes, inclui o operador/manobrador de equipamento e a taxa de fornecimento de outro pessoal quando utilizado para o efeito (note-se, ainda, que a APSS identifica esta taxa com a taxa de uso de equipamento).
- b. *taxa fixa de resíduos* – corresponde à contribuição do navio para a recuperação dos custos com os meios portuários de recepção dos resíduos, incluindo os custos com o tratamento e eliminação dos mesmos, exigida pela Directiva nº 2000/59/CE do PE.

Nos termos da alínea a) do nº 2 artigo 8º da Directiva 2000/59/CE, os navios que escalam os portos dos Estados-Membros estão obrigados a contribuir para os custos dos meios portuários de recepção dos resíduos gerado em navios, *independentemente da sua utilização efectiva*. Assim, a cobertura dos custos em causa deve ser *significativa*, sendo este vocábulo interpretado pela Comissão Europeia como correspondendo, pelo menos, a 30% dos custos totais de recolha de resíduos.

Pese embora a obrigatoriedade da taxa, a mesma directiva determina a possibilidade de os Estados-Membros consagrarem *isenções* a navios que efectuem serviços regulares com escalas frequentes, se for apresentada prova suficiente da existência de disposições para assegurar a entrega dos resíduos nele gerados, bem como do pagamento de taxas num porto da sua rota (v. artigo 9º/1 Directiva 2000/59/CE e artigo 10º/1 DL 165/2003).

Em conformidade, o artigo 13º do Decreto-lei nº 165/2003 determina que as taxas a pagar pelos navios que escalem os portos nacionais devem cobrir pelo menos 30% dos custos de recepção dos resíduos gerados a bordo e devem ser calculadas de forma a garantir a equidade, a transparência e a não discriminação. Com este conteúdo, esta contribuição deve, pois, ser incluída nos direitos portuários.

Note-se, ainda, que o número 3 do referido preceito, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 197/2004, *exceptua da obrigação de pagamento* da taxa em análise as *embarcações de pesca* e as *embarcações de recreio* com lotação máxima autorizada para 12 passageiros.

Conforme disposto no número 4 do artigo 27º do Regulamento Tarifário da APL, é garantido um *serviço mínimo* de recolha de resíduos, sem custos adicionais, no valor máximo de 40,0000 € para os navios com GT igual ou inferior a 2 500 (aplicável a resíduos sólidos e valorizáveis), no valor máximo de 76,5000 € para os navios com GT entre 2 500 e 10 000 (resíduos sólidos e valorizáveis), de 194,0000 € para os navios com GT entre 10 000 e 25 000 (resíduos sólidos e valorizáveis, resíduos de hidrocarbonetos em tambores e resíduos especiais em tambores) e de 300,0000 € para os navios com GT superior a 25 000 (aplicável a quaisquer tipos de resíduos, excepto de carga). Este *serviço mínimo* é disciplinado pelo Regulamento de Gestão de Resíduos e Embarcações, publicado em ordem de serviço.

Em suma, são cobradas taxas de recolha de resíduos pela recolha de hidrocarbonetos, resíduos sólidos contaminados com hidrocarbonetos e esgotos sanitários, pela recolha de resíduos sólidos ao cais, pelos resíduos de cargas, e pelas cinzas e outros resíduos.

A requisição dos serviços de recolha de resíduos deve ser feita com a antecedência a determinar pelas autoridades portuárias. No entanto, só a APL determina penalizações pela alteração ou cancelamento da prestação de serviços em incumprimento do período de pré-aviso fixado.

2. Resultado da análise

1. A APDL distingue, no âmbito da taxa de resíduos, uma *taxa de disponibilidade* em montante fixo de 65 € e uma *taxa de recolha efectiva de resíduos*, variável de acordo com o tipo e a quantidade de resíduos recolhidos (v. artigo 25º/3.3 – al. a) Regulamento Tarifário APDL). Esta taxa que aparentemente contraria o disposto no artigo 46º/3b) do RST, encontra o seu fundamento no art. 13º/4 do Decreto-Lei n.º 165/2003, de 24 de Julho, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2004, de 17 de Agosto, interpretado em conformidade com o disposto na Directiva 2000/59/CE. Cumpre, a este propósito, sublinhar duas notas: em primeiro lugar, o facto de as normas do RST relativas à recepção de resíduos gerados em navio e de resíduos da carga provenientes de navios se deverem considerar derrogadas pelo disposto no art. 13º do

Decreto-Lei n.º 165/2003, de 24 de Julho, por força da prevalência da lei posterior que contrarie regime jurídico anterior; em segundo lugar, a circunstância de entre nós o direito europeu derivado ter de ser transposto por diplomas legislativos (art. 112º/8 da C.R.P.) impede que a taxa de disponibilidade do serviço, prevista na Directiva, pudesse ser directamente aplicável pelas autoridades portuárias, nos respectivos regulamentos tarifários, sem que existisse uma norma com o conteúdo do art.13º do Decreto-Lei n.º 165/2003, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2004.

2. No entanto, a APDL concede uma isenção desta *taxa de disponibilidade* às mesmas embarcações isentas da TUP. Trata-se, pois, não só de uma isenção parcial da taxa, mas de uma isenção que não encontra base legal. Cabe ao IPTM avaliar a admissibilidade desta isenção atendendo ao disposto nos arts. 7º e 13º do Decreto-Lei n.º 165/2003, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2004.
3. A APVC determina a cobrança de uma taxa de 0,7246 € pelo fornecimento de pessoal para o controlo e assistência à movimentação de mercadorias, ainda que este não seja autonomizado pelo RST (v. artigo 30º/2 Regulamento Tarifário APVC). Todavia, a sua exigência poderá ser fundamentada nos artigos 45º/2 e 46º/3 RST, sempre que se trate de taxas relativas ao fornecimento do pessoal necessário à sua prestação de serviços de vigilância, em função da perigosidade ou sensibilidade da carga.
4. A APVC, a APA e a APFF determinam a “*prestação de serviços estranhos à sua actividade normal*”, bem como “*prestações de serviços e fornecimentos de bens e materiais de consumo não previstos nos seus regulamentos*” sendo, no primeiro caso, as taxas estabelecidas por ajuste directo e, no segundo, facturados pelo seu custo de facturação acrescido de 20% (v. artigos 30º do Regulamento Tarifário APA, 33º Regulamento Tarifário APVC e 31º Regulamento Tarifário APFF). Ora, não se vê como pode uma autoridade portuária cobrar taxas por serviços cuja prestação pura e simplesmente não se prevê. Desta forma, parece consagrar-se aqui uma espécie de *norma em branco* para a cobrança de quaisquer taxas, a título de fornecimento, à margem do RST. Importa que o IPTM interprete o RST no sentido de saber se os

fornecimentos são apenas aqueles aí expressamente previstos ou se podem ser incluídos outros.

5. A APA, APVC, APFF e a APSS prevêm ainda a cobrança de um *adicional de 20% quando o serviço seja efectuado através da intervenção de prestador de serviço à autoridade portuária*. Assim, nos casos em que o serviço é prestado por um terceiro é debitado ao requisitante o valor da respectiva factura, acrescido de um *adicional de 20%*. É necessário fundamentar a liquidação deste adicional, que não tem, aparentemente, qualquer contrapartida.
6. A APSS prevê, para o fornecimento de pessoal, uma taxa acrescida de 15% nos casos de combate a derrames de hidrocarbonetos e outras substâncias pegajosas e, na eventualidade de o serviço ser prestado por terceiros, o agravamento é de 20% (cfr. artigo 25º/4 Regulamento Tarifário APSS), o que se pode justificar em função da especialidade da intervenção, mas importa saber se estes agravamentos, não previstos no RST, não acabam por prejudicar a posição destes portos na concorrência internacional.
7. Das 10 isenções previstas no Regulamento Tarifário da APL para a taxa de resíduos, apenas 2 encontram correspondência no DL 165/2003. A esta *irregularidade* acresce o agravamento de 40% das taxas para “operações especiais” não especificadas em nenhuma disposição (v. artigo 31º/1 d) Regulamento Tarifário da APL). Mais uma vez se realça a necessidade de interpretação do carácter taxativo ou supletivo do RST quanto a fornecimentos.
8. A APL vai ainda mais longe, distinguindo uma terceira categoria de taxa de resíduos: a *taxa variável de resíduos*. Nos termos do número 1 do artigo 29º do Regulamento Tarifário da APL, esta taxa é aplicável a todos os navios isentos da taxa fixa, que pretendam entregar resíduos de hidrocarbonetos, esgotos sanitários, resíduos sólidos ou valorizáveis, resíduos especiais e resíduos de carga. No entanto, não se vê de que forma esta *categoria* da taxa de resíduos pode ser subsumida nos diplomas que a regulam, faria mais sentido concebê-la como uma redução da taxa, já que a sua finalidade é tornar atractivo o uso deste serviço pelos navios que, nos termos do art. 7º do Decreto-Lei n.º 165/2003, se encontram isentos da obrigatoriedade daquela utilização.

9. A mesma autoridade portuária (a que mais detalhadamente regula a taxa de recolha de resíduos), distingue ainda uma *taxa especial para a recolha ao largo*, que determina um agravamento de 338 € para a recolha de resíduos de hidrocarbonetos, resíduos sólidos contaminados com hidrocarbonetos e esgotos sanitários e pela recolha de resíduos sólidos ao cais, e uma *taxa para operações especiais, não especificada*, para as operações que envolvam outras tipologias de serviços, designadamente os de carga e especiais (v. artigo 29º/3 – c) e d) Regulamento Tarifário APL). Neste caso, estas taxas percebem-se e justificam-se como *taxas por um serviço especial* prestado pela APL que não tem correspondência no Decreto-Lei n.º 162/2003, o qual apenas cuida da transposição da Directiva sobre recolha de resíduos nos portos, mas que é, indubitavelmente, um serviço em defesa do ambiente.

3. Apreciação crítica

As *taxas de fornecimentos* consubstanciam uma categoria complexa, à qual se reconduzem serviços prestados em regime de mercado (ex. fornecimento de combustíveis) e serviços que hoje se reconduzem, por força do direito europeu, à categoria de serviços públicos, como é o caso da recolha e tratamento de resíduos, dado o carácter ambientalmente relevante dos mesmos. Isto significa que no primeiro caso, podemos encontrar uma grande variação no que respeita a valores fixados, ao passo que, no segundo caso, por se tratar de um *serviço de mérito*, a União Europeia, a fim de garantir a sua sustentabilidade, prevê a imposição aos navios de taxas pela disponibilidade do serviço, cujo valor deve cobrir 30% do respectivo custo fixo.

Apesar do regime excepcional estipulado para a instalação e sustentabilidade do serviço de recolha de resíduos (e em alguns casos, também para o fornecimento de energia eléctrica a navios durante o período de permanência no porto), que tem origem europeia e fundamento na protecção do ambiente, é de saudar a instituição de serviços novos, destinados à mesma finalidade, como aquele que foi instituído pela APL a propósito da recolha de resíduos ao largo.

De facto, a taxa de disponibilidade do serviço, que será exigida em todos os portos da UE, por força do disposto na Directiva, aliada ao facto de as isenções poderem ser concedidas sempre que o navio demonstre que fará a descarga em determinado porto, transformam este serviço numa componente importante no âmbito da concorrência inter-portuária, sendo fundamental que os portos consigam

prestar este serviço de forma eficiente (a baixo preço e com qualidade) para poderem integrar a lista dos portos escolhidos pelos navios para a respectiva realização.

Conclusões

1.^a Da apreciação geral que foi feita na primeira parte deste estudo resulta que a dinâmica regulativa e operativa do sector portuário deve, em termos prospectivos, estruturar-se à luz dos seguintes princípios, sendo que alguns deles já encontram acolhimento no projecto de revisão do regime do sector portuário:

1. a divisão entre as funções a prosseguir pelo sector público (garantia dos serviços públicos, gestão do domínio público e exercício de poderes de autoridade) e pelo sector privado (prestação de serviços portuários num quadro concorrencial);
2. Aprofundamento da feição reguladora do IPTM;
3. Consagração de um modelo de gestão *landlord port*;
4. Dinamização de esquemas de *co-competition* (concorrência cooperativa) dentro da política de concorrência interportuária;
5. Reforço da participação privada na exploração da actividade privada, através de um desenvolvimento das formas de concorrência intraportuária;
6. Reforço do quadro de transparência na atribuição de concessões;
7. Abertura das infra-estruturas ao “diálogo” através da contratualização dos portos secundários com municípios, associações de municípios e entidades privadas;
8. O reconhecimento das tarifas como elemento fundamental da competitividade portuária, que se traduz na consagração de um medidas de harmonização de procedimentos de aplicação das tarifas nos diferentes portos, e de regulação na fixação e aplicação das tarifas.

2.^a Pese embora as novidades introduzidas na *proposta de lei dos portos*, a verdade é que a mesma nos parece ainda muito arreigada à compreensão tradicional do porto como bem do domínio público, com todas as implicações que tal compreensão acarreta no que respeita aos serviços nele prestados, seja no âmbito do direito administrativo, ao dar preferência à manutenção de um regime de concessões na organização das actividades portuárias no âmbito das quais proliferam ainda muitos exclusivos, seja do direito tributário, ao continuar a fazer uso do conceito de taxa para

designar actividades (serviços) que pretende que venham a ser prestadas por privados, em regime de concorrência.

3.^a Todavia, não podemos deixar de sublinhar que o quadro legal traçado na proposta de lei dos portos se enquadra num *modelo de transição para a concorrência*, segundo o qual os contratos de concessão funcionam como *contratos de regulação* dos operadores portuários, através dos quais a autoridade portuária garante a privatização da actividade, mas também a qualidade, a continuidade e a universalidade do serviços, bem como a eficiência do operador através das cláusulas contratuais que negocia com este, sobretudo no que respeita à fixação das tarifas que podem ser cobradas aos utentes. O elemento fundamental na modelagem destes contratos é a repartição do risco referente às principais actividades concessionadas, como a concepção e execução de obras portuárias (ex. concessão de obras de dragagem a empresas especializadas com cláusulas de comercialização de dragados para auto-financiamento das operações), custos de operação no âmbito das diferentes actividades e remuneração dos investimentos.

4.^a Esta modalidade de gestão – *contratos de concessão-regulação* – é útil não só como instrumento de transição para o mercado, mas também mais tarde, quando o mercado já se encontre em funcionamento, quer no âmbito das actividades técnico-náuticas onde os contratos podem constituir um instrumento de garantia de condições de segurança em actividades como a pilotagem e o reboque, quer nas operações portuárias, onde aqueles funcionarão como garantia de eficiência na utilização de meios portuários escassos, como acontece com a armazenagem.

5.^a A implementação de um modelo de organização e gestão portuária mais competitiva a nível europeu pressupõe a efectiva dinamização de esquemas de concorrência *dentro do porto*. Ora, a implementação destes esquemas requer, neste sector, um importante trabalho de estudo dos activos utilizados na prestação destes serviços, pois os elevados investimentos em equipamentos, tecnologia e formação de pessoal, tendem a transformar os serviços portuários em monopólios naturais. A superação deste problema obriga à convocação de novos instrumentos de financiamento privado de bens públicos (ex. *arrendamento operativo*) que permitem não só ultrapassar as dificuldades impostas em matéria de privatização de actividades com elevados *custos encahados*, como ainda garantir os princípios tradicionais do

serviço público (continuidade, qualidade, etc.) quando as actividades passam a ser exercidas “pelo mercado”.

6.º À semelhança do que acontece noutros sectores, também os portos são *essential facilities*, o que significa que a optimização destes bens escassos e de capacidade limitada para todos os potenciais utilizadores exige, na passagem para regimes de mercado, esquemas de regulação poderosos, que impeçam o abuso de posição dominante, garantam os princípios do serviço público (através, por exemplo, da imposição de obrigações de serviço público às empresas, financiadas de forma intra-sistémica) e a gestão eficiente da infra-estrutura na sua articulação com a actividade de transporte marítimo.

7.º Um breve rastreio das funções atribuídas ao IPTM, pelo actual regime estatutário, permite concluir que a declarada qualificação legislativa deste Instituto como entidade reguladora do sector marítimo-portuário fica aquém do que terá sido desejado pelo legislador: trata-se de uma entidade que agrega uma multiplicidade de funções, sendo a de regulação apenas uma delas, muito embora se preconize, em coerência com o modelo de organização visado para o sector marítimo-portuário, a necessidade de criar as condições para afastar, de futuro, o IPTM das responsabilidades de gestão directa, em relação aos portos de âmbito mais regional (portos secundários). Caminho que, atendendo designadamente ao contexto e à evolução da política comunitária para o sector, nos parece necessário e incontornável e que a proposta de lei dos portos já acolhe.

8.º Em todo caso, e não obstante as insuficiências estatutárias apontadas, a análise efectuada também permitem concluir que o IPTM, designadamente em matéria tarifária, não dispõe apenas de poderes genéricos de regulação, no sentido de que todo o sector portuário deva implementar um sistema tarifário harmonizado e segundo procedimentos também harmonizados. Como entidade reguladora do sector dispõe de genuínos poderes normativo-regulativos, traduzidos na emanação de directivas e instruções vinculativas para os destinatários, e até de poderes de direcção, podendo emitir ordens concretas, precisas e individualizadas de correcção de eventuais anomalias ou falhas detectadas.

9.º O IPTM, no exercício da sua actividade normativa, técnica e de regulação, pode (e deve) instituir uma espécie de plano ou sistema tarifário de carácter geral, contendo procedimentos e pautas de determinação das tarifas que as entidades do sector – todas as entidades do sector – deverão observar.

10.º E no novo quadro normativo/regulador do sector marítimo-portuário, deixou de fazer sentido a autonomização dos designados regulamentos específicos em matéria tarifária (salvo na parte em que a lei preveja a intervenção de outras autoridades externas ao IPTM). Isto não significa que hoje não possam existir regulamentos para aspectos específicos das actividades desenvolvidas pelas administrações portuárias, mas este tipo ou espécie de regulamentos está sujeita à nova filosofia e cadência procedimental e regulativa do IPTM, devendo, à semelhança dos demais, estar sujeitos aos novos poderes de regulação técnica e normativa do IPTM. Outro entendimento conduziria a que importantes segmentos da actividade portuária ficassem subtraídos à intervenção reguladora do IPTM, com previsíveis consequências em termos de regulação do mercado portuário e até de uma sua competitividade/concorrência.

11.º E o que se refere na conclusão anterior para os regulamentos gerais e para os ditos regulamentos específicos vale igualmente para a sucessiva e anual actualização das taxas ou tarifas: os poderes do IPTM são, nesta matéria, de natureza permanente, podendo recusar propostas de actualização de taxas caso o procedimento da sua elaboração e determinação não se mostre em conformidade com o plano tarifário vigente e por si determinado ou com eventuais instruções vinculativas também por ele emanadas.

12.º Também quanto aos regulamentos de exploração das autoridades portuárias se impõe fazer uma interpretação actualista do sistema/regime tarifário: as administrações portuárias devem submeter ao IPTM os regulamentos de exploração e de utilização dos portos, para efeitos de sujeição a parecer vinculativo. Um parecer do IPTM que discorde do conteúdo de uma proposta de regulamento de uma administração portuária, implica para esta entidade o dever de se conformar com o sentido daquele parecer e acolher o seu conteúdo. Pelo que um regulamento de exploração de uma autoridade portuária nunca poderá ser objecto de aprovação e nunca poderá entrar em vigor, caso seja objecto de um parecer desfavorável do IPTM.

13.º Para além disso, o IPTM deveria sujeitar à sua apreciação todos os regulamentos de exploração anteriormente elaborados, de forma a verificar se os mesmos estão em consonância com a nova filosofia que se tem pretendido introduzir no sector. Este dever será logicamente irrenunciável caso o IPTM venha a instituir uma nova plataforma tarifária, de forma verificar se aqueles regulamentos podem ser mantidos ou se, pelo contrário, não deverão ser modificados ou mesmo substituídos integralmente por outros.

14.º A análise ao Regulamento do Sistema Tarifário (RST) permite diversos reparos, designadamente em termos da terminologia adoptada.

1. Em primeiro lugar, o conceito de taxa é utilizado para designar realidades muito diferentes:
 - a. São taxas os valores pagos a título de utilização privativa do domínio público portuário sob gestão das Administrações Portuárias, por prestação dos serviços públicos portuários tipificado no RST ou de quaisquer outros previstos em regulamentos específicos, bem como pelo fornecimento de bens;
 - b. São taxas todos os valores pagos a título de “*fornecimento de serviços públicos portuários*”, quer o fornecimento seja efectuado pelas autoridades portuárias (em regime de exclusivo) ou por empresas concessionárias (ao abrigo de um exclusivo – concessão) ou licenciadas (em regime de “livre concorrência”, embora com acesso condicionado à actividade mediante autorização), mesmo quando alguns destes serviços não só não tenham na sua génese características típicas de um serviço público (pois não basta que o serviço seja prestado dentro da zona portuária para consubstanciar um serviço público portuário), mas ainda quando uma parte deles já são (ou devam passar a ser) exercidos em regime de concorrência (ex. reabastecimento dos navios); sobretudo na passagem para um sistema de gestão de *landlord port* e no âmbito do aprofundamento da concorrência intraportuária, a manutenção da designação *taxas* para todos os serviços prestados dentro da zona portuária não é correcta;
2. Em segundo lugar, o conceito de *tarifa* designa, segundo o RST, os elementos do procedimento de formação do valor da “taxa”, ou seja, os

itens em que aquele valor se decompõe, quando na verdade o conceito de tarifa deveria designar, como é comum actualmente na doutrina, os valores correspondentes ao fornecimento de serviços de interesse económico geral subordinados à regulação.

15.º Ao que acresce de hoje nos devermos questionar se as taxas pela utilização de bens do domínio público infra-estrutural devem ser interpretadas como verdadeiras taxas, calculadas em função da utilidade individualizada que o sujeito passivo retira do uso do bem ou se não será mais correcto, uma vez que o *princípio do utente pagador* impõe a sustentabilidade económico-financeira do bem e respectiva expansão “a expensas” dos respectivos utentes (salvo os casos especiais e excepcionais em que se admitem financiamentos públicos directos – auxílios estaduais permitidos), reconduzir estes tributos ou prestações pecuniárias a uma outra categoria financeira, designadamente a das *tarifas*, calculadas a partir dos custos reais das actividades e da amortização dos bens e dos equipamentos, e segundo o critério da eficiência na alocação de recursos económico-financeiros.

16.º Da análise dos segmentos tarifários relevantes permite extrair algumas ilações.

16.º-A) A tarifa de uso do porto (TUP):

1. A tarifa do uso do porto é devida pela disponibilidade e uso dos sistemas relativos à entrada, estacionamento e saída de navios, à operação de navios, cargas e passageiros, à segurança e à conservação do ambiente.
2. Em termos prospectivos, uma construção jurídica possível poderá passar pela concepção do porto como uma infra-estrutura em sentido económico, isto é, como um bem económico erigido sobre uma área do domínio público marítimo, dotado de certas características derivadas da intervenção dos respectivos gestores.
3. Neste modelo, de base europeia, a construção proposta assimila o princípio da neutralidade face ao regime de propriedade do bem, que pode ser público ou privado, o que justifica o pagamento de uma *tarifa* (preço regulado) pela respectiva utilização, a qual não só permite amortizar os custos com a respectiva gestão, como ainda diferenciar, consoante o tipo de características que aquele contenha - nesta acepção, a variação da tarifa pode também fazer-se em função da *qualidade* do porto, medida pelas

características técnicas e pelo tipo de *facilities* que nele podem ser utilizadas -, e ainda orientar os comportamentos dos utentes segundo os ditames da política.

4. Mas o que interessa reter é que o facto tributário da TUP radica na utilização de um bem com as características do porto e, nessa medida, “consome” a autonomização da disponibilidade de alguns serviços (incluindo meios tecnológicos), o que há-de implicar, como medida de promoção da eficiência, a eliminação de eventuais casos de “dupla tributação” por disponibilidade de bens e serviços.
5. Independentemente da qualificação do porto como bem dominial ou não, a regra imperativa em qualquer das construções jurídicas reside hoje no facto de o valor final da TUP ter de contribuir, de forma decisiva, para a sustentabilidade financeira da conservação e expansão da infra-estrutura portuária, devendo ser imputadas na mesma todos os custos relacionados com aquelas operações.
6. As despesas com a expansão e conservação da infra-estrutura devem ser devidamente fundamentadas pelas Autoridades Portuárias, indicando, desde logo, o ganho de eficiência que se espera alcançar com a respectiva realização. O mesmo sucede com os investimentos em meios técnicos e tecnológicos, devendo a amortização desses investimentos através da repercussão na TUP ser justificada pelo contributo que se espera alcançar no aumento de competitividade do porto e/ou na melhoria da segurança ou na redução do impacte ambiental.
7. A verificarem-se financiamentos públicos directos - estaduais ou provenientes de programas europeus -, compatíveis com o direito europeu, os mesmos hão-de ser tidos em conta na formação do valor da taxa, impedindo que esses valores se repercutam naquela.

16.^a – B) A taxa de pilotagem:

1. A taxa de pilotagem corresponde, na actual configuração jurídica deste serviço técnico-náutico, a uma verdadeira taxa pela prestação de um serviço público.
2. Mas encerra uma contradição que se explica, provavelmente, pela co-existência de regras típicas do tradicional serviço público e de outras (de

inspiração europeia) que pretendem “preparar” o quadro normativo para a transição desta actividade para um regime de concorrência.

3. De facto, esta taxa é concebida como uma contraprestação específica da prestação de um serviço público e, nessa medida, é calculada em função quer do benefício auferido pelo sujeito passivo, quer da cobertura dos custos ocasionados com a manutenção e prestação do serviço. Ao conceber este serviço como um serviço de mérito por razões de segurança, o legislador autoriza a cobrança de uma taxa de disponibilidade do serviço, devida como contraprestação dos custos gerais da existência do mesmo (funcionamento zero), que é repercutida sobre todos os utentes do porto, mesmo, em alguns casos, sobre aqueles que estão isentos da utilização obrigatória do serviço. Estas taxas de disponibilidade não serão inconstitucionais (reconduzidas à categoria de impostos por não se lhes reconhecer qualquer contraprestação específica) desde que se lhes possa fazer corresponder uma contraprestação dedicada, baseada em critérios de mérito.
4. Todavia, as taxas de disponibilidade apenas se podem justificar em função do mérito do serviço, ou seja, da demonstração que o seu consumo é obrigatório para garantir a protecção ou promoção de um valor superior à liberdade individual, caso contrário, segundo os quadros tradicionais, a criação e disponibilização de serviços pelas entidades públicas apenas pode fundamentar o pagamento de uma taxa se e quando se verificar uma utilização individualizada daquele por parte do sujeito passivo, se esta não existir ou se não for praticável o respectivo cálculo, deve aquele serviço ser financiado através de impostos. Assim, a taxa de disponibilidade dos serviços de pilotagem só se explica pelo facto de a pretensão futura do legislador europeu radicar na privatização desta actividade (embora sujeita a controlo administrativo prévio, certificação dos pilotos e supervisão da actividade) e, neste quadro, a taxa de disponibilidade pretende já albergar um esquema de financiamento do *serviço universal de pilotagem*.
5. Sendo a disponibilidade de um serviço de pilotagem permanente um dos itens da TUP é importante analisar cuidadosamente os regulamentos das AP's para evitar situações de dupla tributação, designadamente clarificar se os custos de disponibilidade deste serviço devem ser repercutidos na TUP ou na taxa de pilotagem, bem como apurar se a “pilotagem à ordem” corresponde à mera disponibilidade do serviço ou, antes, à cativação por

um certo período de tempo dos meios técnicos e profissionais para a respectiva prestação.

16.ª – C) A taxa de reboque:

1. A taxa de reboque é determinada em função dos componentes de sistemas de reboque no porto e no mar alto usados para a realização de manobras de entrar e atracar, entrar e fundear, suspender e atracar, largar e fundear, largar e sair e suspender e sair, serviços de mudanças, de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação e os serviços de experiência.
2. A actividade de reboque, ao contrário da pilotagem, é concebida como um serviço de interesse público (e não como um serviço público), que pode ser exercido em regime de licença. Isto significa que as autoridades portuárias que assim o entendam poderão promover um esquema de concorrência nesta actividade através do licenciamento de mais do que uma empresa para o respectivo exercício dentro da área de jurisdição do porto, contribuindo, desta forma, para o fomento da concorrência intraportuária.
3. Todavia, trata-se, sempre, de uma concorrência limitada, pois a capacidade do porto para dar cumprimento à obrigação de facultar as condições de estacionamento para a frota autorizada a prestar o serviço de reboque é limitada, o que exigirá particular atenção por parte do IPTM quanto aos procedimentos adoptados pelas AP's na outorga de licenças quando existam vários requerentes e seja necessário fazer uma selecção.
4. Para além deste requisito, impõem-se também cautelas na determinação da taxa de reboque, de modo a permitir às empresas licenciadas recuperar os investimentos necessários à prestação de um serviço de qualidade, sabendo-se que a respectiva actividade se funda num título precário (licença anual). De facto, é aparentemente contraditório que a taxa cujo montante se apresenta mais vinculado segundo as regras de cálculo fixadas no RST seja a que corresponde à actividade onde se prevê a possibilidade de implementação de um regime de concorrência entre os operadores.
5. Acresce que sempre que se verificar um regime de concorrência nesta actividade, deixamos de poder qualificar a taxa como

verdadeira taxa, passando a mesma a conceber-se, juridicamente, como um preço privado, ou uma tarifa, se o mesmo for regulado.

6. Na regulação do preço desta actividade, que se justifica, quer pelo interesse público que legalmente se lhe reconhece, quer pelo facto de tratar de uma actividade integrada no complexo das actividades portuárias que contribuem para a formação final da “taxa do porto”, elemento essencial na dinamização da estratégia traçada para a política portuária e do transporte marítimo, o mais adequado será a fixação de tectos-máximos (*price cap*) para os preços, de modo a estimular a eficiência dos operadores e, simultaneamente, garantir a atractividade da infra-estrutura na concorrência interportuária, ou, em alternativa, a fixação de remunerações máximas permitidas para os operadores (*revenue cap*).

16.^a – D) A taxa de amarração e desamarração:

1. A taxa de amarração e desamarração é devida pelos serviços prestados ao navio pelas componentes dos sistemas relativos a operação de navios, designadamente amarração e desamarração e outros que envolvam passagem ou substituição de cabos, bem como montagem ou colaboração na colocação de acessos a navios, incluindo pessoal habilitado, respectivo equipamento e lancha para lançar cabos. Estão a coberto desta tarifa os serviços de amarração, desamarração e de correr ao longo do cais.
2. À semelhança do que sucede com o serviço de reboque, também a actividade de amarração e desamarração de navios é entendida como uma actividade que deve actualmente ser exercida por entidades privadas, devidamente habilitadas e licenciadas pela autoridade portuária. Isto significa que estamos perante mais um caso de concorrência intraportuária.
3. Razões de segurança dos navios e das infra-estruturas portuárias exigem a consagração de obrigações de serviços público quanto a esta actividade, relacionadas com a garantia da prestação regular e contínua do serviço, com a qualidade do mesmo, assegurada por meios tecnologicamente actualizados, e com a prevenção e combate a acidentes nas áreas portuárias ou nos navios, nomeadamente incêndios e derrames poluentes, garantindo, assim, o cumprimento

de normas europeias e internacionais relativamente à segurança do transporte marítimo.

4. Neste contexto, compreende-se que os regulamentos tarifários sejam omissos quanto a esta matéria, permitindo que vigore apenas o regime supletivo do RST. Seria, contudo, importante garantir a divulgação geral dos preços praticados pelos diferentes operadores licenciados, não só por respeito pelo princípio da transparência, mas ainda para permitir o cálculo previsível conjunto da “taxa portuária única”, essencial na dinamização da concorrência interportuária. De resto, reiteram-se aqui as considerações que fizemos sobre a taxa de reboque, sempre que a actividade de amarração e desamarração venha a ser desenvolvida em ambiente de concorrência.
5. O carácter perigoso de algumas mercadorias, aliado à sua dimensão estratégica, permite a introdução e algumas regras excepcionais em matéria de concorrência, fundamentadas no art. 86º/2 do TUE. É neste quadro que se integra o regime jurídico da concessão do serviço de amarração e desamarração no porto de Sines, previsto e regulado no Decreto-Lei n.º 262/2000, de 18 de Outubro.

16.ª – E) A taxa de armazenagem:

1. A taxa de armazenagem corresponde ao valor pago pelo serviço de armazenagem, sendo calculada em função da utilidade retirada pelo beneficiário, atendendo-se, na fixação do respectivo valor, ao tipo de carga, respectivo volume e tipo de acomodação, dias de armazenagem e local de armazenagem. Trata-se não apenas de remunerar os custos do serviço, mas também de fixar um preço justo de acordo com o critério de utilização de um bem escasso, o que justifica a possibilidade de as AP's fixarem diferentes períodos de franquia.
2. Para além disso, devem ser repercutidos no valor desta tarifa a amortização dos custos com a expansão e melhoria das condições de armazenagem do porto, sempre que estes serviços sejam prestados directamente pelas AP's ou por entidades concessionárias destas.
3. Nestes termos, poderia argumentar-se que a taxa de armazenagem se aproximaria de uma verdadeira taxa pela utilização de um bem do domínio público, sobretudo a doutrina que entende que o domínio público portuário é verdadeiro domínio público. Esta é, porém, uma interpretação

que não acolhemos, quer pelo facto de considerarmos que aqui está em causa um verdadeiro serviço, na medida em que a taxa de armazenagem não remunera apenas o depósito da carga em espaço portuário, mas também a *vigilância* daquela, revelando-se assim um verdadeiro serviço.

4. O que se deve equacionar é se faz sentido reconduzir, como acontece actualmente, a remuneração deste serviço à categoria de taxa, ou se não seria mais correcto reconduzi-lo a um preço privado, embora sujeito a regulação, tendo em conta a escassez do espaço portuário para a armazenagem de mercadorias e os custos em meios técnicos e humanos que a mesma envolve.

16.^a – F) As taxas de uso de equipamentos:

1. As taxas de uso de equipamentos são preços destinados a cobrir os custos com a utilização destes meios que têm de existir nos portos ao dispor dos utentes. Na fixação do respectivo valor deve atender-se, ao custo do serviço, sempre que a utilização do equipamento implique a intervenção de pessoal, ao desgaste ocasionado ao equipamento, contabilizando-se neste caso a amortização dos custos de limpeza, manutenção e substituição do mesmo (ciclo de vida útil do equipamento e necessidade de actualização tecnológica), bem como à utilidade retirada pelo utente do respectivo uso.
2. Não deve, contudo, admitir-se a liquidação de taxas de disponibilidade destes equipamentos, uma vez que a disponibilidade destes bens já é tomada em consideração no cálculo da TUP. Apenas se deve admitir esta possibilidade quando a taxa de disponibilidade radique numa “cativação do bem”, ou seja, no facto de o bem ser efectivamente colocado à disposição do requerente, após solicitação expressa do mesmo. Só nesta hipótese é que parece possível falar-se em utilidade a favor do sujeito passivo que legitime a cobrança da taxa.
3. Sublinhe-se que o facto de todos estes equipamentos integrarem os activos da AP's não isenta que na taxa de utilização dos mesmos se tenha de repercutir a respectiva amortização, o que, mais uma vez, põe em destaque a relevância da harmonização contabilística destas regras. Mesmo num futuro cenário de privatização e liberalização das actividades relativas à operação portuária, dificilmente algumas dessas actividades

podem ser prestadas sem ser com recurso a estes equipamentos, o que significa que esta taxa deve subsistir, mesmo no âmbito da nova configuração legal deste sector. A única correcção a efectuar será no sentido de corrigir a designação de taxa por tarifa (preço regulado), pois não se trata de uma utilização de bens do domínio público, mas sim de bens que integram o acervo patrimonial daquelas entidades.

16.ª G) As taxas de fornecimentos:

1. As taxas de fornecimentos consubstanciam uma categoria complexa, à qual se reconduzem serviços prestados em regime de mercado – por exemplo, fornecimento de combustíveis - e serviços que hoje se reconduzem, por força do direito europeu, à categoria de serviços públicos, como é o caso da recolha e tratamento de resíduos, dado o carácter ambientalmente relevante dos mesmos. Isto significa que, no primeiro caso, podemos encontrar uma grande variação no que respeita a valores fixados, ao passo que, no segundo caso, por se tratar de um serviço de mérito, a União Europeia, a fim de garantir a sua sustentabilidade, prevê a imposição aos navios de taxas pela disponibilidade do serviço, cujo valor deve cobrir 30% do respectivo custo fixo.
2. Apesar do regime excepcional estipulado para a instalação e sustentabilidade do serviço de recolha de resíduos - e em alguns casos, também para o fornecimento de energia eléctrica a navios durante o período de permanência no porto -, que tem origem europeia e fundamento na protecção do ambiente, é de aplaudir a instituição de serviços novos, destinados à mesma finalidade, como aquele que foi instituído pela APL a propósito da recolha de resíduos ao largo.
3. De facto, a taxa de disponibilidade do serviço, que será exigida em todos os portos da UE, por força do disposto na Directiva, aliada ao facto de as isenções poderem ser concedidas sempre que o navio demonstre que fará a descarga em determinado porto, transformam este serviço numa componente importante no âmbito da concorrência inter-portuária, sendo fundamental que os portos consigam prestar este serviço de forma eficiente - a baixo preço e com qualidade - para poderem integrar a lista dos portos escolhidos pelos navios para a respectiva realização.

