

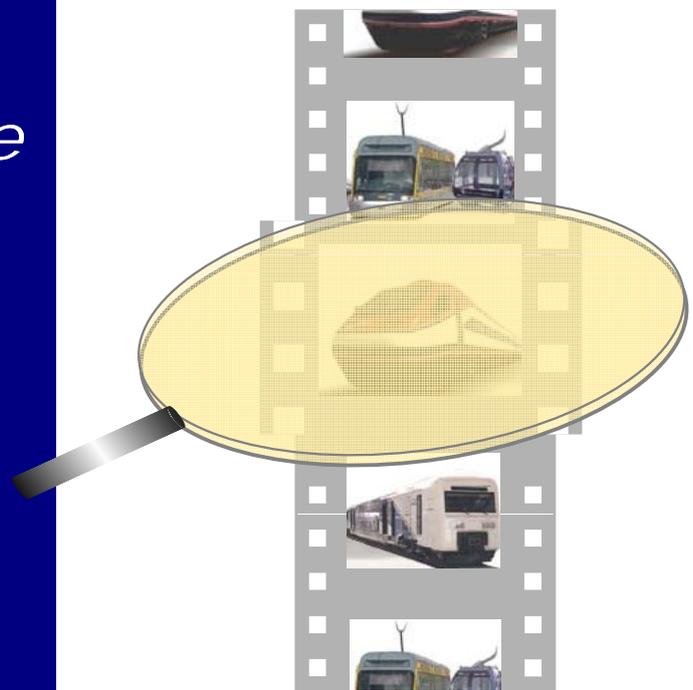


Tribunal de Contas

*Auditoria
à Regulação
no Sector
do Transporte
Ferroviário*



- Sumário Executivo
- Corpo do Relatório
- Anexos



Relatório nº 29/06 - 2ª Secção



PROCESSO N.º 02/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 29/2006 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À REGULAÇÃO NO SECTOR DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Outubro 2006

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas www.tcontas.pt

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel. 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Ana Dias

Maria João Silveira

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Natureza e âmbito da acção.....	5
1.2.	Objectivos da Auditoria.....	5
1.3.	Metodologias utilizadas e Contraditório.....	5
1.3.1.	Metodologias.....	5
1.3.2.	Contraditório.....	6
2	CONCLUSÕES GERAIS.....	6
2.1.	Contexto da regulação no sector dos transportes.....	6
2.2.	Enquadramento do sector do transporte ferroviário.....	7
2.3.	Quanto ao modelo de regulação do subsector do transporte ferroviário.....	9
2.4.	Questões e problemas chave no âmbito da regulação do subsector do transporte ferroviário.....	10
2.5.	Estruturas, meios e mecanismos de controlo e monitorização do regulador.....	11
3	RECOMENDAÇÕES.....	14
3.1.	Publicitação das adjudicações de obras públicas.....	14
II	CORPO DE RELATÓRIO.....	15
4	CONTEXTO DO SECTOR.....	15
4.1.	Contexto legal e institucional na União Europeia.....	15
4.2.	Estratégia governamental para o sector.....	17
4.3.	Quadro legal nacional.....	19
4.4.	Estádio de liberalização dos sectores regulados.....	21
5	AMBIENTE REGULATÓRIO / MODELO DE REGULAÇÃO.....	25
5.1.	Posicionamento do modelo de regulação.....	25
5.2.	Articulação com outras entidades reguladoras no sector dos transportes.....	32
5.3.	O controlo sobre a entidade reguladora.....	35
5.4.	A adopção de uma Lei-Quadro para as entidades administrativas independentes.....	35
5.5.	Publicitação das adjudicações de obras públicas.....	36
6	QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO.....	37
6.1.	Factores críticos das actividades reguladas.....	37
6.2.	A função da entidade reguladora.....	39
6.3.	Competências e poderes da entidade reguladora.....	40
6.4.	Concessões.....	41
6.5.	Participação do Estado no meio empresarial.....	42
6.6.	Adequação de recursos.....	42
6.7.	Dominância e poder de mercado.....	43
6.8.	Dificuldades na prossecução de objectivos de regulação /desafios.....	44

7	MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO.....	46
7.1.	Actividade dos operadores.....	46
7.2.	Actividade do gestor de infra-estruturas - REFER	48
7.3.	Qualidade de serviço	48
7.4.	Acesso à actividade	49
7.5.	Acesso à rede.....	49
7.6.	Segurança	49
7.7.	Queixas e reclamações dos consumidores.....	49
7.8.	O impacto da execução do Decreto-Lei n.º 270/2003.....	51
7.9.	Regulamentos	51
7.10.	Actividade sancionatória	52
7.11.	Recomendações	52
7.12.	Fiscalização	53
7.13.	Avaliação do impacto regulatório.....	54
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	57
8	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	57
9	DESTINATÁRIOS.....	57
10	PUBLICIDADE.....	57
11	EMOLUMENTOS	58
IV	ANEXOS.....	59



SIGLAS

AC	Autoridade da Concorrência
AFE	Agência Ferroviária Europeia
AMT	Autoridade Metropolitana de Transportes
CE	Comunidade Europeia
CP	Caminhos de Ferros Portugueses, E.P.
DGA	Direcção-Geral do Ambiente
DGTT	Direcção-Geral dos Transportes Terrestres
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
FERTAGUS	Travessia do Tejo, Transportes, SA
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho
IGAP	Inspeção-Geral da Administração Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGOPTC	Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INTF	Instituto Nacional dos Transportes Ferroviários
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ITR	Instituto de Transportes Terrestres
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MCS	Métodos Comuns de Segurança
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MST	Metro Sul do Tejo
OCS	Objectivos Comuns de Segurança
OE	Orçamento de Estado
PF	Pacote Ferroviário
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E.P
SETC	Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

1.1. Natureza e âmbito da acção

No Plano de Fiscalização de 2006 do Tribunal de Contas está prevista uma auditoria temática subordinada ao tema da Actividade Regulatória, em geral, e que incide nos Sectores da Concorrência, da Água, da Energia, das Telecomunicações e do Transporte Ferroviário. A referida acção visa identificar e analisar as principais áreas de risco e os problemas, quer gerais, quer específicos, inerentes à regulação em cada um daqueles sectores de actividade e abrangeu o período de 2001 a 2005.

O TC decidiu, pela primeira vez, escolher o tema da regulação para uma sua auditoria, quer pela oportunidade do exame da matéria, quer pela sua importância para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados abrangidos, quer, finalmente, para poder contribuir, construtivamente, para a melhor satisfação dos consumidores e, assim, promover a realização do interesse público.

O presente Relatório reporta-se, apenas, ao Sector do Transporte Ferroviário.

1.2. Objectivos da Auditoria

Tendo em consideração critérios de oportunidade, custo e eficácia, o desenvolvimento da presente acção, visa dar cobertura aos seguintes objectivos gerais:

- Identificar e caracterizar o contexto legal, institucional e económico do subsector do transporte ferroviário;
- Contextualizar o modelo de regulação do subsector do transporte ferroviário;
- Identificar os problemas e questões chave de regulação na perspectiva do INTF;
- Identificar e caracterizar os mecanismos de controlo e monitorização

1.3. Metodologias utilizadas e Contraditório

1.3.1. Metodologias

A auditoria foi realizada com base no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, tendo adoptado também os procedimentos e metodologias de controlo seguidas pela INTOSAI, nomeadamente as respeitantes à regulação.

O trabalho de auditoria comportou nomeadamente o exame dos seguintes elementos:

- Lei n.º 10/90, de 17 de Março;
- Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de Setembro;
- Decreto-Lei n.º 270/03, de 28 de Outubro;
- Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril.
- Decreto-Lei n.º 252/95, de 23 de Setembro;

- Decreto-Lei n.º 268/03, de 28 de Outubro;
- Decreto-Lei n.º 313/02, de 23 de Outubro;
- Decreto-Lei n.º 3/04, de 25 de Março;
- Decreto-Lei n.º 143/04, de 11 de Junho;
- Despacho n.º 5090/05, de 9 de Março;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/06, de 21 de Abril;
- Regulamentos emitidos pelo INTF;
- Questionário dirigido pelo TC ao INTF;
- Plano de Actividades para 2003 e 2005 - INTF;
- Relatório de Actividades de 2005;
- Imprensa escrita.

1.3.2. *Contraditório*

Uma versão preliminar deste Relatório foi oportunamente remetida quer ao Instituto Nacional dos Transportes Ferroviários – INTF, quer ao Ministro da tutela técnica, Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações para, querendo-o, se pronunciarem sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

Das alegações recebidas, o Tribunal, na fixação deste seu texto final, considerou e inseriu tudo o que de pertinente foi respondido.

Para além disso, a versão integral das respostas escritas enviadas é inserida em anexo ao presente Relatório dele fazendo parte integrante.

O TC considera ter dado assim amplo cumprimento ao princípio do contraditório.

2 CONCLUSÕES GERAIS

2.1. Contexto da regulação no sector dos transportes

O sector dos transportes apresenta, no essencial, três entidades com funções de regulação, a saber:

- Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (regulador do transporte ferroviário)
- Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais – (a regulação é efectuada, neste caso, directamente pela Administração Central)
- Instituto Nacional de Aviação Civil (entidade com funções de regulação no âmbito do transporte aéreo)

Assim, importa sublinhar que no âmbito da actividade de regulação do sector dos transportes **não existe uma entidade única e independente**, que congregue os diversos subsectores de regulação na área dos transportes. A área dos transportes, nomeadamente, nas vertentes do transporte aéreo e do transporte ferroviário, **é regulada por institutos públicos** dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, **mas que apresentam fortes limitações no tocante à independência, objectiva e institucionalmente considerada.**

A este propósito, importa referir que o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) prevê a extinção da Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais e do Instituto Nacional de Transporte Ferroviário e a criação, em substituição, de uma entidade única para regular o sector dos transportes terrestres.



Contudo, deve-se sublinhar que a estratégia e a actividade de regulação para o sector dos transportes terrestres terá que ter em conta, necessariamente, as características e especificidades próprias do sector ferroviário e do sector rodoviário, que apresentam estádios e níveis de liberalização completamente distintos.

2.2. Enquadramento do sector do transporte ferroviário

O sector do transporte ferroviário apresenta especificidades próprias, nomeadamente, o predomínio de empresas públicas deficitárias a operarem na área do transporte ferroviário, que funciona, na prática, como um obstáculo à captação para o mercado de novos operadores.

Este sector é ainda marcado pela existência de um monopolista natural (A REFER), que provoca necessariamente uma falha de mercado e assimetrias de informação.

Este aspecto releva ainda mais a importância do papel e da missão do INTF, como entidade que deve promover e implementar medidas que permitam ultrapassar as falhas de mercado no sector ferroviário, designadamente, quanto à prestação de serviços de transporte (entrada de novos operadores) e quanto à garantia de condições de acesso equitativas da infra-estrutura ferroviária.

Contudo, é no âmbito da regulação económica que o INTF assume um papel fundamental, ao definir os parâmetros e critérios de fixação do preço da taxa de uso da infra-estrutura ferroviária.

Outro aspecto importante resulta do facto do transporte ferroviário constituir um serviço de interesse económico em geral, que se encontra sujeito a obrigações de serviço público. Neste sentido, verifica-se uma concorrência regulada do transporte público de passageiros, por via do regime de serviço público.

No que respeita à configuração do actual modelo institucional do subsector ferroviário em Portugal, constata-se que este consubstancia o que perfilham as directivas comunitárias nesta matéria, cuja **característica principal assenta na separação da actividade de gestão da infra-estrutura, relativamente à actividade de transporte ferroviário e na existência de uma entidade reguladora pública.**

No seguimento da política comunitária para o subsector do transporte ferroviário, operaram-se as seguintes alterações ao nível do quadro legal nacional:

- *Em 1997 - a criação de uma empresa gestora da infra-estrutura ferroviária: a REFER, em regime de monopólio natural*
- *Em 1998 - a criação de uma entidade reguladora no sector do transporte ferroviário: o INTF (sujeito, porém, à tutela e superintendência do MEPAT).*

Esta reforma antecipou a transposição do denominado Pacote Ferroviário I, que espelha os objectivos da política comunitária para o subsector, a saber:

- ✓ *Introdução da liberalização do mercado do transporte ferroviário internacional de mercadorias;*
- ✓ *Separação entre a actividade de gestão da infra-estrutura e a actividade de transporte;*
- ✓ *Regime de acesso em condições equitativas e não discriminatórias;*
- ✓ *Publicitação, pelo gestor da infra-estrutura, das características da rede, das condições da atribuição de canais horários e seu custo;*
- ✓ *Garantia do equilíbrio financeiro do gestor da infra-estrutura;*
- ✓ *Introdução da regulação económica independente.*

Assim, o actual estágio de liberalização do subsector do transporte ferroviário **aponta para a necessidade de reforçar os mecanismos de regulação, tendo em conta as orientações da política comunitária delineada para o subsector do transporte ferroviário.**

- *O Pacote Ferroviário I, transposto pelo Decreto - Lei n.º 270/03, introduziu a liberalização do mercado do transporte ferroviário internacional de mercadorias;*
- *O Pacote Ferroviário II, em fase de transposição, completará, em 2007, a liberalização do transporte ferroviário de mercadorias e traça, como objectivo nuclear, o reforço da segurança, no qual se prevê a substituição da auto-regulamentação pela regulamentação pública*
- *O Pacote Ferroviário III irá operar a liberalização do mercado de transporte de passageiros em 2010.*

Apesar de já ter **surgido no mercado um operador privado** no domínio do transporte ferroviário de passageiros, através do contrato de concessão, celebrado em 1999, entre o Estado e a concessionária **Fertagus, S.A.**, para a concessão do eixo ferroviário Norte-Sul, a **interferência e o peso do Estado no subsector do transporte ferroviário acentuam-se pelos mais diversos stakeholders (intervenientes do subsector), a saber:**

- Ministério das Obras Públicas (Tutela sectorial)
- INTF (regulador do transporte ferroviário e representante do Estado Concedente na concessão Fertagus)
- CP (empresa pública dominante do transporte ferroviário)
- REFER (empresa pública monopolista natural da gestão das infra-estruturas ferroviárias)

- Estado Concedente (representado pelo INTF);
- Concessionária Fertagus.

Esta situação evidencia, pois, a necessidade de, rapidamente, se **separar os diversos papéis do Estado**, nomeadamente, os de **Estado tutela, de Estado accionista e de Estado concedente da sua função de regulação, isto, em prol de um quadro regulatório mais transparente e credível.**

Apesar do Estado desempenhar uma função preponderante em todas as frentes do subsector ferroviário, assumindo os mais diversos papéis, como sejam os de operador de transporte, de gestor de infra-estruturas, de tutela, de concedente e de regulador, **não definiu ainda um quadro jurídico para as obrigações de serviço público das empresas que tutela, prejudicando, neste contexto, o controlo e a monitorização destas obrigações por parte do regulador.**

Não obstante, **o futuro do INTF poder passar pela sua extinção e pela consequente criação de uma única entidade reguladora no sector dos transportes terrestres – (como o Instituto de Transportes Terrestres, o qual deverá absorver as suas actuais atribuições, bem como as pertencentes à DGTT), o que, aliás, já se encontra previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/06, de 21 de Abril – PRACE, para já, constata-se que o regulador do transporte ferroviário apresenta fortes limitações no que respeita à sua independência orgânica e funcional, o que poderá condicionar o cumprimento dos objectivos da política comunitária para o subsector do transporte ferroviário.**



2.3. Quanto ao modelo de regulação do subsector do transporte ferroviário

O modelo institucional no subsector do transporte ferroviário assenta numa **separação das actividades de gestão de infra-estrutura e de operação do transporte ferroviário**, cabendo ao INTF regular, fiscalizar e supervisionar as actividades do subsector ferroviário, bem como intervir em matéria de concessões de serviço público. Neste contexto, deve-se referir que as actividades do sector ferroviário integram os Caminhos-de-ferro, os Metropolitanos (o convencional e o de superfície), as instalações por Cabo e, ainda, a monitorização das concessões de serviço.

Com a entrada em vigor do Pacote Ferroviário 1 verificou-se um reforço das competências do INTF, com destaque particular para a complementaridade da regulação e fiscalização dos caminhos de ferro e ainda uma competência especial de apreciação de recursos de decisões do gestor da infra-estrutura ferroviária – a REFER. **Estatutariamente, foi atribuído ao INTF um pesado leque de atribuições e de competências legais repartidas por todos os modos de transporte ferroviário.**

Assim, no âmbito da regulação, compete ao INTF **regular as regras de mercado, os comportamentos dos operadores, garantir e controlar o acesso à rede, cooperar com a autoridade da concorrência e elaborar normas técnicas e de segurança.**

Isto permite, inequivocamente, constatar a **densidade e complexidade das actividades objecto de regulação, que não são certamente compagináveis com a actual estrutura de meios técnicos e humanos afecta ao INTF.**

Acresce, ainda, que, para além do **Conselho de Administração ser nomeado por Resolução de Conselho de Ministros, o mandato dos órgãos de administração e de fiscalização têm uma duração inferior à do mandato do governo, sendo, até, destituíveis e renováveis, o que não encaixa obviamente nas premissas essenciais de uma regulação independente.**

Constata-se, assim, que o actual modelo de regulação do subsector ferroviário instituído em Portugal, **apresenta algumas limitações que se prendem também com a falta de independência orgânica e funcional da entidade reguladora - o INTF, que se encontra sujeito à tutela e superintendência do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.**

Apesar de o INTF ser dotado de **personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial e ainda dispor de independência técnica, o mesmo não dispõe de independência funcional no exercício das suas funções, acrescendo ainda o facto do mandato dos órgãos de administração e de fiscalização ser curto e inferior ao mandato normal do Governo, como já se referiu.**

Por outro lado, não obstante o INTF possuir poderes de regulação, a supervisão e fiscalização de todas as actividades do sector ferroviário, para além dos poderes sancionatórios e dos relacionados com a apreciação de recursos de decisões do gestor da infra-estrutura – A REFER –, a verdade é que esta **entidade reguladora carece de independência institucional face ao Governo, ao contrário do que já se encontra previsto em normativo legal, por exemplo, para a Entidade Reguladora da Saúde – Decreto-Lei n.º 309/03, de 10 de Dezembro.**

Por último, sublinhe-se que algumas competências atribuídas a esta entidade, como sejam as do **processamento de participações financeiras da administração central** e as de **representação do Estado nos contratos de concessão de serviço público, não se**

integram seguramente numa actividade regulatória *stricto sensu*. Por outro lado, verifica-se que **nas atribuições do INTF não está incluída a fixação de preços, uma vez que estes são estabelecidos através dos contratos de concessão ou pelo governo directamente.**

Em suma, constata-se que o **modelo de regulação do transporte ferroviário, que norteia a actuação do INTF, não se enquadra num modelo-tipo característico de uma ERI (entidade reguladora independente), o que revela, aliás objectivamente, a forte dependência do subsector dos transportes ferroviários em relação ao poder político.**

Neste sentido, sublinha-se a necessidade de **clarificar o grau de independência e de autonomia das entidades reguladoras, tendo em vista contribuir para uma maior transparência da actividade de regulação.**

O Tribunal acentua que, em sede de **contraditório**, o INTF expressou *“a sua concordância com o princípio de que o bom funcionamento e o desenvolvimento do sector ferroviário dependem da existência de uma entidade reguladora efectivamente operacional e credível, pois a liberalização do mercado do transporte ferroviário exige uma acção regulatória firme, efectiva e imparcial. Para tanto, a entidade reguladora deve ser verdadeiramente independente e ser dotada dos recursos humanos e financeiros bastantes para exercer a sua acção, a qual deve apenas poder ser impugnada judicialmente”*.

Por seu turno, o Gabinete do MOPTC expressou que *“não é possível concluir que os objectivos da política comunitária para o sector ferroviário resultam na adopção de um modelo de regulação (económica) independente”*.

Não obstante, o Tribunal releva que no mesmo sentido do Relatório, se pronunciou, recentemente, a Comissão Europeia, no seu Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões sobre a execução do Primeiro Pacote Ferroviário”, tendo identificado vários “pontos-chave” em que os Estados membros deverão centrar os seus esforços, dos quais se destacam os seguintes:

- Criação das capacidades administrativas necessárias ao bom funcionamento da entidade reguladora e da autoridade nacional de segurança, garantindo, em simultâneo, uma **independência genuína** destes organismos.

2.4. Questões e problemas chave no âmbito da regulação do subsector do transporte ferroviário

No âmbito da actividade de regulação do subsector do transporte ferroviário é possível constatar um conjunto de **factores críticos que limitam a eficácia do regulador do subsector do transporte ferroviário.**

Em primeiro lugar, trata-se de um subsector que apresenta **pouca competitividade, já que existe um domínio de entidades públicas. Apesar da liberalização do subsector, no mercado de prestação de serviços de transportes ferroviários ainda não surgiram novos operadores.**

Assim, quer o elevado **peso do Estado** neste subsector, quer ainda a ausência de **contratualização das obrigações de serviço público destas empresas públicas**, acabam por constituir uma problema estrutural do subsector ferroviário, que **condiciona fortemente o papel chave do INTF no sentido de garantir o respeito e o cumprimento adequado das obrigações de serviço público, em benefício dos utentes.**



Em segundo lugar, constata-se a **ausência de um conjunto de quadros normativos essenciais que permitam regular adequadamente determinadas áreas de risco, como sejam:** as actividades de manutenção do material circulante, os sistemas de gestão e de controlo da qualidade, os processos de homologação, certificação e credenciação de pessoal e o transporte de mercadorias perigosas. A este propósito, refira-se que **na área da segurança não foram emitidos quaisquer certificados. Este vazio legal** também se verifica no âmbito da **actividade de regulação dos sistemas de metropolitano convencional e de superfície.**

Por outro lado, verifica-se também, a **necessidade de clarificar e harmonizar as atribuições do INTF** com as das **Autoridades Metropolitanas de Lisboa e do Porto**, tendo em vista colmatar a **sobreposição de competências em potenciais áreas conflituantes relacionadas com o acesso à rede nacional e a manutenção das condições equitativas e não discriminatórias nos transportes terrestres.**

Outro aspecto crítico prende-se com a **necessidade de alterar o enquadramento jurídico da CP**, que deverá necessariamente passar pela **contratualização das obrigações de serviço público.**

Note-se, igualmente, que a prestação de contas dos operadores de transporte ferroviário ao regulador se revela insuficiente, o que condiciona, mais uma vez, a eficácia da regulação do INTF.

Contudo, um dos aspectos mais críticos é o que decorre **dos fracos meios de inspecção afectos ao INTF**, designadamente, a **insuficiência de recursos técnicos e humanos**, o que dificulta naturalmente o cumprimento das suas atribuições, nomeadamente, o exercício da sua função nuclear de fiscalização.

Também, no âmbito da actividade inspectiva, a **regulamentação técnica existente é uma regulamentação claramente obsoleta**, que se encontra actualmente em fase de revisão. Para além do mais, esta **entidade acumula um conjunto de funções, que a sobrecarregam, e que não são compatíveis com as funções de regulação de cariz técnico, económico e jurídico.**

Acresce que o condicionalismo nuclear da actividade regulatória neste subsector prende-se, mais uma vez, com a **actual configuração do INTF, caracterizado por ser uma entidade reguladora semi-independente, uma vez que não dispõe de competência orgânica, nem funcional, e que, portanto, não preenche um requisito fundamental: a independência face ao governo.**

Ora, este requisito revela-se essencial para **garantir a transparência e a credibilidade do funcionamento do mercado.**

A este propósito o TC recorda a inequívoca concordância do INTF, manifestada em sede de contraditório, com o que acaba de ser referido.

2.5. Estruturas, meios e mecanismos de controlo e monitorização do regulador

Um dos maiores problemas da entidade reguladora do sector ferroviário reside, realmente, no seu **défi ce de recursos técnicos e humanos para levar a cabo a missão para a qual foi criada.**

De facto, constata-se que o exercício das funções de regulação técnica e de fiscalização, no âmbito dos objectivos traçados pelo Pacote Ferroviário I, está posto em causa em face da falta de meios técnicos e humanos que afecta actualmente o INTF.

Na sequência da actual conjuntura orçamental restritiva, o INTF tem sofrido, ao longo dos últimos três anos, uma redução dos seus recursos humanos. Por outro lado, esta situação tem sido agravada pelo facto do INTF se encontrar legalmente impedido de contratar pessoal para cumprir cabalmente a sua função de fiscalização no âmbito do sector ferroviário.

Relativamente aos **mecanismos de controlo e monitorização utilizados pelo INTF**, a situação verificada é **preocupante, uma vez que reflecte bem o efeito nefasto da dependência política** de um serviço de interesse económico geral, como é caso do transporte ferroviário.

Senão vejamos:

- No que respeita ao operador público CP, os mecanismos de monitorização da actividade e da qualidade do serviço utilizados pelo instituto são extremamente débeis, pelo facto de não existirem obrigações de serviço público contratualizadas. O INTF alega que, neste caso, recorre a métodos indirectos para monitorar a qualidade do serviço. O mesmo se passa com o Metropolitano de Lisboa, cujas obrigações de serviço público se encontram por contratualizar, para além de existir um vazio legal no tocante à definição de um quadro regulatório uniforme e nacional para os sistemas de Metropolitano.
- Ressalve-se, no entanto, que já no que respeita ao operador Fertagus, o INTF, na qualidade de representante do Estado concedente, dispõe de outros mecanismos que lhe permitem monitorar e verificar a qualidade do serviço (pontualidade, fiabilidade e conforto), as condições de segurança e de manutenção do material circulante, o tarifário aplicado e o volume de tráfego.

- Neste domínio específico de controlo, o INTF dispõe também de uma equipa interdisciplinar, com valências nas áreas de engenharia, jurídica, económica e de transporte, culminando estas acções com a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento.

Contudo, no âmbito da regulação económica, regista-se apenas um cumprimento genérico das atribuições que lhe são cometidas, nomeadamente em matéria de apreciação dos recursos relativos às decisões do gestor de infra-estruturas, bem como na imposição a este de Contas de regulação (contas que integram o custo por actividade do ano corrente e as estimativas futuras). Com efeito, no domínio da regulação económica, constata-se uma actuação quase nula, por parte do INTF, no que respeita à fixação e controlo de preços e tarifas, até porque este, para além de não dispor de atribuições relativas à fixação de preços e tarifas ao cliente final, debate-se com sérios problemas ao nível da contratação de recursos humanos especializados para a prossecução deste objectivo.

Importa, também, sublinhar que a fiscalização das questões económico-financeiras, associadas a esta concessão, está a cargo da Inspeção-Geral de Finanças, tendo sido deixadas para o regulador as questões de puro cariz técnico.

- Por sua vez, no tocante ao Metro do Porto, o sistema de monitorização e controlo assenta num protocolo de entendimento, celebrado entre o INTF, a Normetro – Agrupamento do Metropolitano do Porto, ACE e a Metro do Porto, SA, uma vez que esta concessão não está abrangida pelo



Decreto-Lei n.º 270/03, de 28 de Outubro, que transpõe para o direito nacional o denominado Pacote Ferroviário I. Sublinhe-se que este protocolo deverá manter-se em vigor até à aprovação do regime jurídico que irá regular os sistemas de metropolitano.

No âmbito desta concessão, foi ainda criada uma comissão de acompanhamento, presidida pelo INTF, e composta por diversas entidades (IGF, DGA, IDICT, LNEC, DGTT e SNPC), para acompanhar a execução das actividades concessionadas ao Metro do Porto.

No âmbito desta concessão, a actuação do INTF tem-se consubstanciado num leque de acções de verificação das condições de operação do sistema e de licenciamento do operador, que conduziram à emissão de um conjunto de declarações, nomeadamente, as relativas à Aprovação do Sistema Integrado de Segurança, à do Reconhecimento da Concessionária como operadora e à Certificação da Segurança da Circulação.

Assinale-se que, também nesta concessão, cabe à IGF a fiscalização das questões económico-financeiras, sendo da responsabilidade da Direcção Geral dos Transportes Terrestres a fiscalização das matérias tarifárias.

- No que concerne à REFER, o modelo de monitorização e controlo do INTF baseia-se nas disposições constantes do Decreto-Lei n.º 270/03, bem como em alguns actos regulamentares. A este propósito, destaca-se o regulamento n.º 21/05, de 11 de Março, que define o modo de prestação de contas por parte do gestor da infra-estrutura.

Neste domínio, sublinha-se ainda o reforço das competências do INTF, o âmbito da apreciação dos recursos de decisões do gestor da infra-estrutura, bem como o reforço da monitorização dos custos efectivos incorridos pelo gestor da infra-estrutura, nomeadamente, através da imposição, a este, da constituição de contas de regulação, de modo a permitir ao regulador identificar os custos por actividade do ano corrente, contribuindo, assim, para uma maior transparência do sector.

- Por último, no que respeita ao Metro Sul do Tejo, a situação revela-se atípica.

Em primeiro lugar, porque o contrato de concessão celebrado entre o Estado e a sociedade MST – Metro, Transportes do Sul, S.A prevê que o INTF só deverá assumir plenamente o acompanhamento e a fiscalização, após a entrada em serviço da 1ª fase.

Em segundo lugar, porque nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 2 de Julho, foi nomeada uma equipa de missão com o objectivo de, em nome do Estado, proceder à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede, data em que cessa a sua actividade.

Todavia, constata-se que esta estrutura não tem qualquer autonomia, nem independência.

Assim sendo, as funções do INTF nesta concessão, têm-se reportado, por ora, a reuniões com a concessionária, já que tem sido esta a desempenhar as funções efectivas de fiscalização e controlo da concessão.

Em suma, conclui-se que as actividades de monitorização e controlo levadas a cabo pelo INTF nos mais diversos domínios de licenciamento, regulamentação, supervisão e fiscalização se encontram **condicionadas pela malha das múltiplas relações jurídicas e contratuais** subjacentes a cada **operador/interveniente**, constatando-se, neste contexto, a **existência de diferentes modelos**, que **variam de acordo com o operador/interveniente**, o que espelha bem, como já atrás se referiu, por um lado, a **falta de independência do regulador** e a **precariedade dos seus meios** para levar a cabo a sua missão, e, por outro lado, a **ausência de normativos legais** fundamentais que permitam definir padrões e metas quantitativas a alcançar pelos operadores no âmbito da prestação do serviço de transporte ferroviário.

3 RECOMENDAÇÕES

Atendendo ao diagnóstico traçado no presente Relatório, e de acordo com as respostas das entidades ouvidas em sede de contraditório, e atenta a necessidade de introduzir melhorias ao nível da regulação do sector do transporte ferroviário, o TC formula as seguintes recomendações:

1. Torna-se imperativo reequacionar o perfil do actual modelo regulatório, no sentido de dotar o **regulador de uma efectiva independência funcional e orgânica**, que garanta a transparência e a credibilidade da regulação no domínio do sector ferroviário.
2. Importa, igualmente, **clarificar o papel do regulador** em relação a funções objectivamente incompatíveis com a intervenção regulatória de natureza técnica, económica e jurídica, dado que as funções de regulação não são certamente compatíveis com a representação dos interesses do Estado num qualquer sector económico em que este intervenha.

3. Coloca-se também, a necessidade de **reforçar as competências do regulador** na área económica, nomeadamente, no que respeita à fixação e controlo dos **preços e tarifas** ao nível do utente, uma vez que a actuação do regulador neste domínio é quase nula.
4. Revela-se determinante, para a prossecução da missão do regulador, a contratação de **recursos humanos especializados** nas mais diversas valências do sector ferroviário, de modo assegurar com eficiência e eficácia a sua actividade regulatória.
5. Urge também, em nome da transparência, **contratualizar as obrigações de serviço público prestadas pelas empresas públicas** que operam neste sector, a fim de criar mecanismos mínimos de controlo e monitorização da **qualidade** do serviço prestado, bem como introduzir critérios de **eficiência e de transparência** no tocante às transferências orçamentais canalizadas para aquelas empresas.
6. Há necessidade de revitalizar o sector, tornando-o **mais concorrencial e competitivo**, criando condições para a entrada de **novos operadores**, uma vez que o peso e a interferência do Estado neste sector têm constituído um obstáculo à entrada de novos operadores.
7. Por último, destaca-se como vital para a salvaguarda dos **interesses e direitos dos utentes** do serviço de transporte ferroviário a institucionalização de um Centro de Arbitragem e a implementação de um observatório de qualidade.

3.1. Publicitação das adjudicações de obras públicas

Dada a importância da obrigação imposta pelo artigo 275.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, no sentido de todas as entidades públicas – incluindo as do SPE – **publicarem periodicamente as listagens de adjudicação de obras públicas**, o Tribunal verificou que o INTF por não ter realizado qualquer despesa ao abrigo do regime de empreitadas de obras públicas e particulares, nos anos de 2003, 2004 e 2005, não se encontrava abrangido por



aquele dispositivo, que, aliás, engloba **qualquer empreitada, independentemente do seu valor**, e é essencial para promover a **transparência** do mercado de obras públicas e nele garantir o funcionamento do **princípio da concorrência**.

II Corpo de Relatório

4 CONTEXTO DO SECTOR

4.1. Contexto legal e institucional na União Europeia

O Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE), estabelece uma política comum de transportes, o que reflecte a dupla natureza que este sector económico detém: por um lado é um elemento da política comunitária da concorrência, e por outro como actividade económica emergente de um sector que carece de ser organizado e regulado em si mesmo.

Porém, foi, em 1992, que a Comissão publicou o Livro Branco sobre “*O desenvolvimento futuro da Política Comum de Transportes*”, cujos objectivos nele insertos vieram a ser desenvolvidos em diversos documentos, entre eles, o Livro Branco “*A Política europeia de transportes no horizonte 2010*”, que anuncia um conjunto de sessenta medidas, nomeadamente **revitalizar o caminho de ferro que surge como o sector estratégico, e, atingir um sector dos transportes sustentável**.

Deste modo, as Directivas n.ºs 2001/12/CE, 2001/13/CE, e 2001/14/CE¹, constituem o designado “**Pacote Ferroviário I**”, cuja transposição foi operada pelo Decreto-Lei n.º 270/03, de 28 de Outubro, e **surge no seguimento da política comunitária para o sector**, que se traduz no seguinte:

- ✓ Introdução da **liberalização do mercado do transporte ferroviário internacional de mercadorias**;
- ✓ A **separação entre as actividades de gestão da infra-estrutura e a actividade de transporte**;
- ✓ Regime de acesso em **condições equitativas e não discriminatórias**;
- ✓ Publicitação pelo gestor da infra-estrutura, das características da rede, das condições da atribuição de canais horários e seu custo;
- ✓ Assegurar o **equilíbrio financeiro do gestor da infra-estrutura**;
- ✓ **Introdução da regulação económica independente**.

¹ Do Parlamento Europeu e do Conselho, datadas de 26 de Fevereiro.

Actualmente, o **Pacote Ferroviário II**², encontra-se em **fase de transposição**, e visa prosseguir a política comunitária para o sector, iniciada com o Pacote Ferroviário I, com os seguintes objectivos:

- ✓ Completar a liberalização do transporte ferroviário de mercadorias;
- ✓ Reforçar o enquadramento comunitário da segurança e da interoperabilidade;
- ✓ Criação de Autoridades Nacionais de Segurança e de Organismos de Investigação de Acidentes;
- ✓ Criação da Agência Ferroviária Europeia.

Realça-se a importância desta entidade “European Railway Agency” – Agência Ferroviária Europeia³, que está a exercer os seus trabalhos na área **da segurança ferroviária e no reforço dos níveis de interoperabilidade**, de forma faseada, através da adopção para os Estados Membros de **Objectivos e de Métodos Comuns de Segurança (OCS) e (MCS), respectivamente**.

O quadro seguinte ilustra o calendário previsível da definição dos trabalhos, desta entidade, em matéria de segurança:

Objectivos / Métodos	Data
1º Conjunto de Métodos	2008
1º Conjunto de Objectivos	2009
2º Conjunto de Métodos	2010
2º Conjunto de Objectivos	2011

Na vertente da interoperabilidade, devem os sistemas ferroviários de cada Estado-Membro, compatibilizarem-se com os MCS e os OCS, no seguimento do preconizado pela AFE.

Como se vê, o objectivo central do Pacote Ferroviário II é a segurança do sector ferroviário, onde a regulamentação pública irá ocupar o lugar da auto-regulamentação.

Neste seguimento, preconiza o Regulamento (CE) n.º 88/04, a criação de Autoridades Nacionais de Segurança em cada Estado-Membro responsáveis pela regulamentação e supervisão ferroviária que deverão gozar de elevado nível de independência.

Por último, o **Pacote Ferroviário III**⁴ visa estender a **liberalização ao transporte de passageiros**.

A este propósito, sublinha-se a existência da proposta da RMMS – Rail Market Monitoring Scheme, para possibilitar à Comissão e às partes interessadas, monitorizar a implementação das directivas nos Estados-Membros, e aferir o impacto das novas condições do mercado, em todos os seus intervenientes.

Concomitantemente, em **1998**, e à semelhança do entendimento preconizado no Livro Branco **foi criado, em Portugal, o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário – INTF**, pelo Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de Setembro com o **objectivo de regular a concorrência, assegurando o funcionamento equilibrado dos diversos intervenientes** que entretanto surgiram no sector, e vai aparecer como representante do Estado na assinatura do contrato de concessão com a Fertagus, S.A.

² Constituído pelas Directivas n.º 2004/49/CE, Directivas n.º 2004/50/CE, Directiva n.º 2004/51/CE e Regulamento (CE) n.º 881/2004, de 29 de Abril de 2004.

³ Esta entidade presta assistência à Comissão e os Estados-Membros, apresentando propostas. Não possui poderes decisórios.

⁴ Constituído pela Directiva sobre certificação de maquinistas, Regulamentos sobre direitos e obrigações dos passageiros ferroviários internacionais e pela Directiva que altera as Directivas 91/440CEE e 2001/14/CE: certificação de segurança, aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária.



Com efeito, surge assim a necessidade de **existir uma entidade reguladora fora do mercado, mas ciente das suas características**, que vá regular as distorções causadas pela presença de um monopólio natural, e que vá criar **condições para a entrada no mercado de prestação de serviços de transporte ferroviário, bem como assegurar os padrões de serviço e qualidade do mesmo, enquanto serviço de interesse económico geral – SIEG⁵, sujeito a obrigações de serviço público: tarifário, universalidade, fiabilidade, qualidade do transporte, etc.**

Desafios comunitários

Cumpre referir que as características de uma entidade reguladora deverão passar pela **independência e dispor dos necessários recursos humanos e financeiros para exercer a sua actividade e não limitar os objectivos traçados pela União Europeia**, dado que a liberalização progressiva do sector ferroviário, operada tanto no transporte de mercadorias para 2007, como **futuramente** no transporte de passageiros para 2010, exige uma intervenção efectiva da reguladora.

De resto, foi este o entendimento que resultou no último encontro⁶ de “Rail Regulatory Bodies”, onde estiveram presentes representantes da ERFA – European Rail Freight association, da EIM – European Rail Infrastructure Managers e da CER – Community of European Railways.

Refira-se, pelo exposto, **a necessidade de existir uma necessária harmonização legislativa (decorrente das directivas comunitárias) com outros países europeus, nomeadamente pelo esforço de cooperação com os outros reguladores europeus, materializado através da troca de informação sobre as diversas práticas instituídas.**

⁵ O Livro Verde publicado pela Comissão, em 21 de Maio de 2003, sobre os serviços de interesse geral, realidade que inclui serviços económicos e não económicos, aos quais os Estados-Membros, em virtude de critério de interesse geral, impõem obrigações de serviço público específicas.

⁶ Realizado no dia 4 de Abril de 2006.

Assume ainda particular interesse nesta matéria, **a articulação dos reguladores nacionais com as autoridades da concorrência**, já que o **Decreto-Lei n.º 270/03 tem na concorrência regulada o seu elemento fulcral, à semelhança, aliás, das directivas que transpôs**, e em virtude da **sujeição de todos os intervenientes no sector às regras de concorrência nacionais e comunitárias.**

Em síntese, enumeram-se os **principais desafios comunitários** que se reflectem na regulação do sector ferroviário em Portugal:

- ✓ **Efectivo estabelecimento de um quadro regulatório credível – pressupõe condições justas e estáveis no exercício das actividades do sector a regular;**
- ✓ **Captar para o sector a iniciativa privada, numa área onde o predomínio pertence a entidades públicas;**
- ✓ **Adopção de critérios de uma boa gestão, que passam pela eficiência económica e financeira do sector;**
- ✓ **Existência de uma entidade reguladora independente que, progressivamente, permita substituir o peso de uma intervenção directa do Estado no mero cumprimento do interesse público.**

4.2. Estratégia governamental para o sector

As estratégias do Governo para o sector encontram-se explanadas em **linhas gerais** no Programa do XVII Governo Constitucional, salientando-se de interesse a promoção das ligações transfronteiriças e da interoperabilidade de acordo com as normas europeias, assegurando a articulação das redes ibéricas e o cumprimento de compromissos internacionais. As metas definidas pelo Governo, apontam prioridades que passam por afectar recursos públicos para a modernização do sector, apontando-se, como exemplo, a definição do Modelo para a Alta Velocidade.

Antes, porém, já os objectivos do Programa do XV Governo Constitucional (2002/04) defendiam o “*desenvolvimento do quadro legal que facilite o acesso ao mercado de operadores de transporte de mercadorias no sector ferroviário bem como dos apropriados mecanismos de incentivos*” (sublinhado nosso).

Neste âmbito o INTF definiu as seguintes prioridades de actuação, no âmbito das orientações estratégicas para o sector:

- ✓ Afirmação dos modos ferroviários no mercado de transportes;
- ✓ Transparência na defesa da concorrência;
- ✓ Eficiência económica das empresas reguladas;
- ✓ Rigor no planeamento dos investimentos e a sua mais – valia na coesão nacional e na integração europeia;
- ✓ Vigilância sobre a Qualidade e a Segurança dos Serviços.

Actualmente, o **ponto de situação do cumprimento dos objectivos definidos pelo Governo**, para o sector, de acordo com preconizado pelo Pacote Ferroviário I, consubstancia-se no seguinte:

- ✓ Revisão da **regulamentação técnica**: ao nível da garantia da segurança, e da disponibilidade e fiabilidade do sector;
- ✓ **Regulação económica**: aprovação e aplicação de normas regulamentares referentes à tarifação e melhoria do desempenho, licenciamento e certificação de segurança, conforme se verá.

Salienta-se, que a transposição do Pacote Ferroviário I **definiu as opções estratégicas assumidas pelo Estado no âmbito da União Europeia**, consagrando as funções a atribuir ao INTF, bem como ao gestor de infra-estruturas reforçando as suas competências. A existência de um novo modelo no sector, com relações mais transparentes entre todos os intervenientes fixa, como imperativo, a

criação de um quadro regulamentar não discriminatório e estável a fim de operar a liberalização do transporte ferroviário nas suas duas vertentes.

Perspectivas de futuro da entidade reguladora

A este propósito o **PRACE**⁷ – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado propõe a **extinção da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais e do INTF, e a criação em substituição, de uma reguladora única: Instituto de Transportes Terrestres - ITR.**

Porém, importa referir que qualquer estratégia para o sector dos transportes terrestres, necessariamente, **terá que analisar as características próprias e específicas que o transporte ferroviário detém. Com efeito exige-se para a “ferrovia instrumentos e poderes institucionais que não se confundem com os do sector do transporte rodoviário”** (sublinhado nosso), já que o sector ferroviário possui características *inultrapassáveis porque intrínsecas*⁸.

Releva ainda que as **funções do Estado**, quando actua nos transportes terrestres, deverão passar pela **inter ligação entre o sector ferroviário e o sector rodoviário**, bem como, pela análise interna de cada um de per si, dado que são mercados que se encontram em **diversos estágios de evolução, com natureza distintas, o que leva a diferentes formas de intervenção na actividade regulatória**⁹.

Por outro lado, sublinha-se que esta tomada de posição do Governo, poderá em nada contribuir para a separação da função empresarial do Estado, e da sua função de reguladora, já que in casu parece que o então INTF continuará fiel à sua configuração actual, (ainda que seja

⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril.

⁸ Pág. 17 e 18 do questionário dirigido pelo TC ao INTF.

⁹ Pese embora o necessário ajustamento que tem que existir entre o transporte rodoviário e ferroviário, enquanto transportes colectivos, relativamente à opção pelo transporte individual.



absorvido pelo ITR), sem ocorrer a necessária alteração ao seu estatuto a fim de lhe conferir independência orgânica e funcional.

4.3. Quadro legal nacional

A situação no sector ferroviário, no final dos anos 80, traduzia-se, grosso modo, no seguinte:

- ✓ Percepção do sector como um monopólio natural;
- ✓ **Prevalência de empresas públicas;**
- ✓ Gestão condicionada por objectivos políticos;
- ✓ **Perda de competitividade** face ao transporte rodoviário;
- ✓ **Deterioração da situação financeira das empresas** do sector.

Existia um quadro legal nacional, com um **único operador histórico público** (C.P.- Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.) responsável por tudo: transporte e, investimento da infra-estrutura, situação que perdeu até 1990, data da revogação da Lei n.º 2008, de 7 de Setembro de 1945.

Surge, então, a **Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres**, que veio consagrar o princípio da separação orgânica entre a responsabilidade pela construção, renovação e conservação da infra-estrutura, atribuída ao Estado, e a exploração do transporte ferroviário.

A reforma do sector

Porém, a **grande reforma do sector ferroviário surge no período de 1997 a 1998**, através da cisão CP, E.P. e da consequente criação da **REFER., E.P., com a missão de prestar um serviço público de gestão da infra-estrutura integrante da rede ferroviária nacional.**

Assim, com a *desintegração vertical das actividades da gestão da infra-estrutura e da operação do transporte ferroviário*, criaram-se as condições para o acesso à infra-estrutura ferroviária por outros operadores, num sector

onde existiam grandes problemas de concorrência intermodal.

Como se viu, em **1999, é criado o INTF**, com o objectivo de regular e fiscalizar o sector ferroviário, introduzindo melhores serviços de transporte ferroviário para os passageiros, identificando as melhorias que o novo modelo é capaz de obter, através do desenvolvimento das necessárias acções.

Foi introduzido **um novo operador privado no mercado: Fertagus, S.A.**, através do contrato de concessão de serviço público celebrado com o Estado (representado pelo INTF). Pretendeu-se por esta via, assegurar a qualidade do serviço reconhecida ao sector privado.

Posteriormente, em 2000, foi dado um primeiro passo no sentido de liberalizar o transporte internacional ferroviário, efectuado sobre certas condições muito restritivas, mas que não determinou o surgimento de novos operadores.

Em 2003, aquando da transposição do acervo comunitário, que se inscreve no sentido do aprofundamento da reforma de 1997, foram **criadas as condições para o surgimento de novos operadores e serviços no mercado, sem alterar a configuração institucional do sector.**

Nesta medida, surgiu a necessidade **do reforço das competências da entidade reguladora** a fim de não deixar perdurar o *status quo* próprio de operadores já instalados no mercado.

Em termos gerais, sintetiza-se o **impacto legal para o sector ferroviário** resultante da entrada em vigor do **Decreto-Lei nº 270/03, da seguinte forma:**

- Aplicação das **regras da concorrência;**
- **Liberalização do transporte de mercadorias;**
- Concessão de direitos de acesso às empresas europeias à rede portuguesa em determinadas situações;

- Adopção de **critérios gerais comuns** no licenciamento do acesso à actividade do transporte ferroviário;
- Estabelecimento de regras, em **matéria de segurança**, na operação de serviços de transporte ferroviário;
- Clarificação das regras de compensação ou indemnização a pagar pelo Estado, quer aos operadores, quer ao gestor da infra-estrutura;
- Publicitação junto dos operadores, pelo gestor da infra-estrutura, das características da mesma, das condições da atribuição de canais horários e respectivos custos, **promovendo-se o acesso de vários operadores à infra-estrutura**;
- **Reforço das competências da entidade reguladora**;
- **Atribuição à entidade reguladora de uma competência para apreciar recursos de decisão do gestor da infra-estrutura**;
- **Promoção do aumento da competitividade do sector com o objectivo de captar novos operadores.**

Aquém da reforma, ficaram ainda por reestruturar os estatutos da C.P. E.P.¹⁰, que não se compaginam com o actual modelo, já que, entre outros:

- ✓ Continuam a designar a empresa: caminhos-de-ferro, sendo que a gestão da infra-estrutura já não lhe pertence;
- ✓ Limitação da rede ferroviária onde pode operar;
- ✓ Redução dos auxílios do Estado, a acontecer por imposição comunitária;
- ✓ À semelhança do que se passa com a concessionária Fertagus, continuam por contratualizar as obrigações de serviço público, onde o *ex libris* daquela concessionária se reflecte na qualidade do serviço prestado, definido pela pontualidade, segurança e eficiência¹¹.

Por último, o quadro seguinte ilustra os principais diplomas que espelham a evolução normativa deste sector:

Lei n.º 10/90, de 17 de Março	Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres.
Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril	Cria a Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.
Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de Setembro	Cria o INTF e aprova o seu Estatuto.
Decreto-Lei n.º 60/00, de 19 de Abril (revogado pelo Decreto-Lei n.º 270/03)	Regula o exercício da actividade de transporte internacional ferroviário
Decreto-Lei n.º 270/03, de 28 de Outubro (transpõe o pacote ferroviário I)	Define as condições de prestação dos serviços de transporte ferroviário por caminho-de-ferro e de gestão da infra-estrutura ferroviária.

¹⁰ Matéria que já foi objecto de recomendação do T.C. através do Relatório n.º 30/05 – 2ª. Secção.

¹¹ A este propósito vide Relatório n.º 31/05 – 2ª Secção do T.C. – follow – up da concessão Fertagus.



4.4. Estádio de liberalização dos sectores regulados

A reforma de 1997, continuada em 2003, onde a liberalização dos sectores que até então eram mantidos pelo sector público, deu origem a uma desintervenção do Estado sobretudo nos aspectos regulamentares e na consequente separação da função regulatória do sector público empresarial do Estado remanescente, sujeito a um novo quadro concorrencial.

A liberalização do sector, foi iniciada com o transporte de mercadorias, de acordo com o preconizado quadro comunitário entretanto transposto:

Caminho-de-ferro

Serviços Liberalizados	Serviços liberalizáveis por decisão política
Transporte ferroviário internacional efectuado por agrupamentos internacionais, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 270/2003.	Transporte ferroviário de mercadorias exclusivamente realizado em território nacional.
Serviço de transporte ferroviário internacional de mercadorias na parte nacional da rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias, efectuado por empresas que devam considerar-se estabelecidas num Estado membro da união Europeia, à data da realização do transporte.	Transporte ferroviário de passageiro realizado em território nacional que seja meramente ocasional, ou com fins exclusivamente turísticos ou históricos.

O **transporte público de passageiros no território nacional, continua a ser um serviço não liberalizado** (note-se que só deixará de o ser quando ocorrer a transposição do Pacote Ferroviário III, em 2010), pelo que continua a ser um **serviço concessionado ou delegado pelo Estado**. Neste sentido veja-se a concessão Fertagus, S.A. que abrange o serviço suburbano de passageiros eixo

ferroviário Norte-Sul, Roma Areeiro – Setúbal. De resto o domínio pertence à C.P., E.P..

Salienta-se ainda, a existência de outras actividades no **subsector de construção de vias e manutenção de material circulante, com domínio da C.P., E.P. e REFER, E.P.**

Metropolitanos

Outra actividade concessionada pelo Estado e que está **vedada à iniciativa privada, é a exploração de sistemas de metropolitano (convencional ou de superfície)**. A concorrência realiza-se no âmbito dos **concursos lançados para atribuir as concessões, ex.º Metro do Porto**. Aqui, existe a integração das actividades de gestão da infraestrutura e de exploração.

Instalações por cabo

É um mercado aberto à **iniciativa privada** – vide Decreto-Lei n.º 313/02, de 23 de Dezembro¹², e Regulamento sobre Construção, Entrada em Serviço e Exploração e Funiculares do INTF.

Entidades envolvidas

Com a desintegração vertical do sector, resultaram as seguintes entidade públicas empresarias:

Entidades Públicas	
Sector ferroviário	Metropolitanos
C.P., E.P.	Metropolitano de Lisboa
REFER, E.P.	Metro do Porto, S.A.

Conforme já foi referido, foi introduzido um novo operador no mercado (**Fertagus, S.A.**), ao abrigo de um contrato de concessão de serviço público, conforme já referido.

¹² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 143/2004, de 11 de Junho.

Contudo, como se vê, resulta um claro domínio do Estado neste sector, que por vezes se traduz em situações de dependência económica e de gestão. Com efeito, por vezes, ocorrem “relações” cruzadas e opacas que muito dificultam a intervenção regulatória, mais ao nível da regulação económica do que ao nível da regulação técnica¹³.

Nesta sede, cumpre ainda referir que, a criação de mecanismos de clarificação e de transparência nas diversas relações existentes, iria diminuir a relação directa do Estado, com os restantes intervenientes.

Esta situação figura, também, como uma das preocupações da União Europeia, já que esta, recentemente¹⁴, manifestou relativamente à C.P. “to get more insight in the cash flows between the different activities, a more extensive audit of the books of CP should be undertaken”¹⁵, ou seja para se obter um maior conhecimento dos fluxos de caixa entre as diferentes actividades da C.P. deve ser levada a cabo uma verificação. De resto, trata-se que uma proposta já consagrada em projecto de diploma remetido ao Governo pelo INTF, no âmbito da transposição do P.F. II.

Daqui se segue que, actualmente, o número de operadores por actividade se traduz do seguinte modo:

CAMINHO DE FERRO:	TOTAL
- Gestor da infra-estrutura	1
- Transporte de passageiros	2
- Transporte de mercadorias ¹⁶	1
METROPOLITANOS	
Convencional e de Superfície	2 ¹⁷
INSTALAÇÕES POR CABO	14 ¹⁸

Especificidades do sector

O quadro seguinte ilustra as principais especificidades do sector:

Predomínio de uma empresa pública do transporte ferroviário: C.P. ;
Existência de um monopolista natural na gestão da infra-estrutura ferroviária - REFER e de um ou mais operadores de circulação ferroviária ;
Natureza específica da rede ferroviária ;
Natureza do transporte ferroviário de passageiros enquanto SIEG sujeito a obrigações de serviço público.

¹³ Pág. 20 do questionário dirigido pelo TC ao INTF.

¹⁴ Analysis of the financial situation of railway undertakings in the European Union, Final report, Ecorys Nederland BV, February 2006.

¹⁵ Extraído dos esclarecimentos adicionais prestados pelo INTF ao T.C. – pág. 5.

¹⁶ Para além do operador C.P., encontra-se em processo de apreciação o reconhecimento de um pedido de licença de transporte de mercadorias pedido por um operador espanhol. Foi também recebido um pedido de informação prévia requerido por um operador logístico nacional.

¹⁷ Espera-se a entrada em funcionamento do MST.

¹⁸ Ascensor da Bica, Ascensor da Nazaré, Elevador do Bom Jesus, Funicular dos Guindais, Satu Oeiras, Telecabine Lisboa, Telecadeira da Torre, Teleférico das Achadas da Cruz, Teleférico das Fajãs do Cabo Girão, Teleférico da Cidade do Funchal, Teleférico do Jardim Botânico, Teleférico do Zoo, Teleférico da Penha, Teleférico da Rocha do Navio.



O novo modelo surge com uma **economia de mercado regulada**, onde a existência de uma entidade reguladora com funções específicas nessa área exerce um papel fundamental, nomeadamente no monopólio natural detido pelo gestor da infra estrutura ferroviária, **que reclama de per si a regulação do mercado.**

De igual modo revela-se necessária a separação entre as responsabilidades de exploração do gestor da infra-estrutura bem como das empresas de transporte ferroviário, e as responsabilidades do INTF, na regulamentação e supervisão em matéria de **segurança** que de resto vem no seguimento do preconizado pelo pacote ferroviário II.

Daqui se infere o importante papel desempenhado pelo INTF, cabendo-lhe em sede da natureza específica do transporte ferroviário de passageiros **“garantir o respeito e o cumprimento adequado das obrigações de serviço público, em benefício dos utentes do serviço público”**¹⁹.

Quanto à especificidade da rede ferroviária, com características intrínsecas,²⁰ é evidente que requer uma **regulação técnica centralizada na manutenção dos níveis de segurança próprios do sector ferroviário, bem como na manutenção de elevados níveis de fiabilidade e disponibilidade. Acresce que deve existir para todos os operadores a garantia de acesso à rede.**

Seguidamente, ilustra-se de forma sintética os aspectos que permitem ultrapassar as dificuldades que potenciam falhas de mercado no sector dos transportes ferroviários:

Existência de regulação jurídico-económica: criação de concorrência no mercado / manutenção dessas condições.
Liberalização de actividades pertencentes ao sector público.
Intervenção da entidade reguladora: regular, supervisionar e fiscalizar, garantindo o cumprimento do interesse público.
Existência de uma entidade reguladora exclusiva / separada dos agentes económicos do Estado.

Contexto económico e de mercado

Com este cenário e após a reforma que operou a **separação de actividades**, e com a **publicação do Decreto-Lei n.º 270/03**, o mercado ferroviário apresenta as seguintes características:

- ✓ **Monopólio natural** – gestão da infra-estrutura ferroviária;
- ✓ **Concorrência livre** – mercadorias;
- ✓ **Concorrência regulada** – transporte público de passageiros em regime de serviço público.

Actualmente, está em curso a liberalização paulatina do sector ferroviário europeu que, como se referiu, para o transporte de mercadorias, a meta será 2007, e, 2010 para o transporte de passageiros.

Daqui se segue que a existência de um monopolista natural (REFER), na indústria de rede, provoca **necessariamente uma falha de mercado e, assimetrias de informação, ou seja a concorrência não é perfeita, tal como a informação ao dispor não é completa. Tal situação reclama ab initio a aplicação da regulação ao mercado.**

¹⁹ Pág. 24 do questionário dirigido pelo TC ao INTF.

²⁰ É uma rede fechada, de utilização limitada, quer por razões de finitude, quer por razões de segurança. Possui ainda características operacionais, técnicas e procedimentais próprias.

Isto significa, que estamos perante um mercado onde os custos de fornecimento prestados pelo monopolista são mais baixos do que se fossem prestados por operadores privados, dadas as características próprias da via-férrea.

A este propósito, é de destacar o papel fundamental de regulador que o INTF assume na fixação dos procedimentos regulatórios, nomeadamente, em sede da correcta **fixação das tarifas pela utilização** da infra-estrutura ferroviária que está sujeita a princípios de tarifação – vide Regulamento n.º 21/2005 do INTF.

Com efeito, é na **regulação económica que o INTF tem o *ex libris* da sua actuação, maxime na fixação da taxa de uso, a par da imposição de Contas de Regulação ao gestor da infra-estrutura, da realização de estudos quanto à eficiência do sector para promover a entradas de novos operadores.**

É particular a preocupação que a Comissão Europeia detém em sede da taxa de uso, já que tem vindo a propagar que os custos das tarifas de utilização da infra-estrutura deverão começar a ter em conta os custos externos, como meio de favorecer a concorrência entre os diversos modos de transporte.

Com a transposição do P.F I, os operadores deverão pagar o preço que corresponda à utilização efectuada da rede ferroviária e o gestor da infra-estrutura deverá assegurar as receitas que lhe permitam remunerar a sua actividade de forma transparente. Daqui sairá o garante da concorrência, fulcral para a revitalização do sector.

O P.F I define as regras de cálculo da tarifa-base cobrada por serviços essenciais²¹, que **inclui o custo directamente imputável à exploração do serviço de transporte**

ferroviário, podendo ainda incluir uma componente que reflecta a internalização dos custos ambientais, desde que, seja criado um regime comum a todos os tipos de transporte, conforme previsto naquele diploma.

Trata-se de facto de um factor fundamental: fixar um preço que permita recuperar o custo (e gerar receitas) de fornecimento do serviço, para assim **garantir maxime a sustentabilidade do sector.**

A fórmula de cálculo dos serviços adicionais e auxiliares²² não está sujeita aos mesmos princípios da tarifa-base.

É no **Directório da Rede** que o gestor da infra-estrutura informa o mercado sobre as **características da mesma, as condições de acesso, os princípios de tarifação e o tarifário** e a especificação dos princípios e critérios de repartição e utilização da capacidade da infra-estrutura.

Por outro lado, acresce ainda a existência de **outra falha de mercado, decorrente do operador público já instalado, que funciona como obstáculo à captação para o mercado de novos operadores.**

²¹ Considerados indispensáveis à operação do transporte ferroviário e definidos no art.º 27.º, do Decreto-Lei n.º 270/03.

²² São os serviços conexos com a actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário.



Perfila-se, nesta sede, a importante missão que cabe ao INTF, como a entidade que deve tomar medidas que permitam ultrapassar as falhas de mercado existentes no sector ferroviário:

ACTUAÇÃO DO INTF PARA PERMITIR ULTRAPASSAR AS FALHAS DE MERCADO EXISTENTES NO SECTOR FERROVIÁRIO	
Quanto à prestação de serviços de transportes (entrada de novos operadores):	
Programa SIMPLEX: apoio aos processos de emissão de licença adoptando procedimentos simplificados ²³ .	Divulgação das características e oportunidades dos mercados já liberalizados – vide Estudo sobre o transporte de mercadorias ²⁴ .
Pedido formulado ao Governo para antecipar a liberalização do mercado de transporte de mercadorias em 2003.	Postura, isenta e correcta, do INTF relativamente aos outros intervenientes no sector.
Quanto à garantia de condições de acesso equitativas da infra-estrutura ferroviária: - vide a recente decisão de recurso do Directório de rede para 2006.	

Relativamente à **fixação dos preços**, deve-se sublinhar que os mesmos são estabelecidos directamente nos contratos de concessão, ou pelo Governo, tornando, neste domínio, **nula a intervenção do INTF**.

5 AMBIENTE REGULATÓRIO / MODELO DE REGULAÇÃO

5.1. Posicionamento do modelo de regulação

O quadro institucional Português no sector dos transportes comporta, à semelhança do já consagrado noutros países da Europa, a separação das actividades (gestão da infra-estrutura ferroviária e operação do transporte ferroviário) que, como se viu, teve origem com a reforma de 1997.

Surge o P.F.I, que *“representa, acima de tudo, um esforço importante no sentido de auxiliar as empresas do sector a adaptarem-se a um novo modelo de funcionamento, que exige rupturas importantes a nível de procedimentos e, acima de tudo, de mentalidades”* (sublinhado nosso)²⁵.

Como tal, e com a consequente **criação de um mercado de serviços de transporte ferroviário** no sector, reclama-se a **existência de per si de uma entidade reguladora dedicada**, já que as **futuras liberalizações** que, entretanto irão ocorrer, assim o impõem, para além, obviamente, do modelo institucional em vigor que já o justifica.

Com efeito, sem uma **entidade reguladora independente dos operadores**, tanto públicos como privados, torna-se difícil implementar um ambiente credível de concorrência, que passa *ab initio* pela **igualdade de condições** de todos os intervenientes, bem como pela **clarificação dos seus papeis**.

²³ Constituído por quatro guias explicativas: Domínio Público Ferroviário – M318; Emissão de Licença para Serviços de Transporte – M319; Emissão de Certificados de Segurança – M320, e Instalações por Cabo – Autorizações – M321.

Disponível no site www.intf.pt.

²⁴ Disponível no site www.intf.pt.

²⁵ Pág. 12 do Anexo III do questionário efectuado pelo TC ao INTF.

Caracterização da actividade do INTF

Encontra-se, assim, *justificada* a criação do INTF, a quem compete “*regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as actividades desenvolvidas neste, assim como intervir em matéria de concessões de serviços públicos*”.

Por outro lado, as **actividades do sector ferroviário integram:**

- **Caminho-de-ferro;**
- **Metropolitanos:**
 - 1) Convencional;
 - 2) Superfície.
- **Instalações por Cabo;**
- **Acompanhamento de concessões.**

Conforme previsto no seu estatuto, as suas atribuições, foram imediatamente aplicáveis ao caminho-de-ferro, e *a posteriori* extensíveis a outros modos de transporte ferroviário, por despacho do ministro da tutela²⁶. Com a entrada em vigor do PF I, houve um **reforço das suas competências, com realce para a complementaridade da regulação e fiscalização na actividade do caminho-de-ferro, e ainda, uma competência especial de apreciação de recursos de decisões do gestor da infra-estrutura.**

Como adiante se verá, as atribuições do INTF, com a criação das Autoridades Metropolitanas de Transportes, carecem de ser clarificadas, face à existência de alguma conflitualidade em determinadas áreas.

Atribuições e competências legais

Estatutariamente, é atribuído ao INTF para o desempenho da sua missão, um grande leque de atribuições, repartidas por todos os modos de transporte ferroviário.

²⁶ Existem despachos do ministro da tutela a estender o leque das atribuições do INTF aos outros modos de transporte ferroviário, ex^os. metro ligeiro do Porto e metropolitano de Lisboa e, recentemente, o Despacho do SETC n.º 5090/2005, de 9 de Março, que estabelece as competências do INTF face à globalidade dos sistemas de metropolitano.



O quadro seguinte define as atribuições do INTF, o seu âmbito e as disposições legais correspondentes reportadas ao seu estatuto.

Atribuições	Âmbito (Exemplos)	Clausula
Regulação e Supervisão	<ul style="list-style-type: none">- Elaborar projectos de diploma de enquadramento e disciplina do sector ferroviário;- Emitir e homologar disposições regulamentares e regras técnicas necessárias à boa prossecução das actividades do sector.	Art.º 5.º
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none">- Fiscalizar os serviços prestados pelas empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação;- Acompanhar a política de preços praticada no sector.	Art.º 6.º
Promoção da segurança	<ul style="list-style-type: none">- Aprovar ou recusar a aprovação dos sistemas de gestão da segurança submetidos pelas empresas ou entidades sujeitas às suas atribuições de regulação;- Promover ou coordenar a elaboração de inquéritos técnicos sobre os acidentes ferroviários, sempre que o entenda ou por solicitação do ministro da tutela.	Art.º 7.º
Promoção da qualidade e dos direitos dos passageiros e clientes	<ul style="list-style-type: none">- Aprovar ou recusar a aprovação dos sistemas de garantia da qualidade que lhe sejam submetidos pelas empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação;- Assegurar meios de recolha regular de opinião a clientes do transporte ferroviário, relativamente à qualidade dos serviços.	Art.º 8.º
Promoção do desenvolvimento do sector ferroviário	<ul style="list-style-type: none">- Fomentar as actividades relacionadas com o sector ferroviário, em especial, a articulação entre o transporte ferroviário e outros modos de transporte;- Promover a transparência do planeamento estratégico das empresas e entidades com actividade no sector ferroviário.	Art.º 9.º
Promoção da concorrência	<ul style="list-style-type: none">- Colaborar com os órgãos de defesa da concorrência, e proceder à identificação de comportamentos susceptíveis de infringir o disposto na lei de defesa da concorrência, em matérias de práticas proibidas.	Art.º 10.º
Prestação de serviços	<ul style="list-style-type: none">- No âmbito das suas atribuições pode prestar a outras entidades públicas ou privadas, serviços de consultadoria, assistência técnica, desde que estes não ponham em causa a sua independência.	Art.º 11.º
Contratos de serviços públicos	<ul style="list-style-type: none">- Propor a adopção de normas reguladoras das concessões de exploração de serviços públicos de transporte ferroviário.	Art.º 12.º
Assessoria em outras vertentes do sector ferroviário	<ul style="list-style-type: none">- Propor, superiormente, a adopção das medidas necessárias para a definição do quadro legal do sector ferroviário,- Propor princípios gerais de articulação das intervenções na rede ferroviária nacional com a política e os instrumentos de ordenamento do território.	Art.º 13.º
Relações internacionais	<ul style="list-style-type: none">- Assegurar a representação do Estado em organismos internacionais que se ocupem do sector ferroviário.	Art.º 14.º
Arbitragem	<ul style="list-style-type: none">- Promover a arbitragem voluntária para a resolução de conflitos de natureza comercial, contratual, técnica ou operacional, entre empresas ou entidades sujeitas às suas atribuições de regulação.	Art.º 15.º
Inquérito e obtenção de informações	<ul style="list-style-type: none">- Iniciar ou conduzir inquéritos que tenham por objecto matérias que se integrem no âmbito das suas atribuições.	Art.º 16.º

Porém, do exame do quadro supra, e da actual experiência que o INTF detém nesta matéria, retira-se, que existem competências regulatórias que não se coadunam com a finalidade para a qual uma entidade reguladora foi criada, *maxime* a representação do Estado nos contratos de concessão de serviço público.

Com efeito, à entidade reguladora compete-lhe *stricto sensu* o exercício de funções de cariz económico e técnico e não outras, que deveriam caber a outras entidades, ou que deveriam ser exercidas de outros moldes, como se poderá constatar, pelo quadro seguinte que agrupa um conjunto de funções cometidas actualmente ao INFT.

Funções que se enquadram na actividade regulatória	Funções legalmente atribuídas, mas que não se coadunam na totalidade à função regulatória <i>stricto sensu</i>	Outras funções atribuídas que contribuirão para a realização da actividade regulatória
Assegurar as condições de criação do mercado do transporte ferroviário , bem como, regular o seu funcionamento , nos termos da livre concorrência e da pluralidade de oferta.	Representação do Estado nos contratos de concessão de serviço público , ex.º contrato celebrado entre o Estado e a concessionária Fertagus.	Elaboração de normativos de enquadramento.
Garantir o acesso ao mercado em condições equitativas e não discriminatórias.	Processamento de participações financeiras da administração central relativas ao sector ferroviário, mas da competência de outras entidades , por via de contratos – programa ou acordos de colaboração.	Licenciamento.
Entidade fiscalizadora.	Planeamento e promoção do sector ferroviário: fomento e promoção do sector ferroviário.	Domínio público ferroviário.
Instância de recurso e resolução de conflitos.		Representação internacional do Estado.
Instância de supervisão em matéria de contratualização: Refer / operadores.	Inspecção, prosseguida através de inquéritos técnicos , a consagrar numa futura revisão estatutária, que poderá passar pela criação de um Gabinete especializado. Dada a falta de independência funcional do INTF, esta função deveria ser prosseguida de outra forma.	
Autoridade de segurança.		
Elaboração de normativos ex.º Regulamento n.º 21/2005 do INTF.		
Funções efectivamente exercidas pelo INTF	Estas funções não foram desempenhadas na sua plenitude, dada a sua incompatibilidade com a função regulatória.	São funções efectivamente exercidas pelo INTF.



De facto, ao INTF foram dadas **competências próprias** de uma reguladora, (*vide* funções elencadas na coluna 1), mas também outras que, à partida, **não se harmonizam com o modelo regulatório em vigor**.

As funções que se enquadram na actividade regulatória *stricto sensu*, as chamadas *funções exclusivamente reguladoras*, são exercidas na sua plenitude, já que não estão sujeitas a intervenção tutelar.

Importa ainda referir que, uma eventual alteração do estatuto do INTF, deverá ter em consideração as funções incompatíveis com a missão regulatória, maxime promoção do desenvolvimento do sector ferroviário, nos termos em que legalmente se encontra definida²⁷. Cabendo apenas à entidade reguladora exercer a intervenção regulatória de natureza técnica, económica e jurídica.

Nesta sede, à reguladora compete:

- ✓ Regular as regras do mercado;
- ✓ Regular os comportamentos dos operadores;
- ✓ Garantir e controlar o acesso à rede;
- ✓ Cooperar com a A.C;
- ✓ E elaborar normas técnicas e de segurança, garantindo a sua implementação de forma transparente e não discriminatória.

No que respeita à função de representar o Estado Português nos contratos de concessão, tal não se coaduna com a função regulatória, já que a concessão, em sentido estrito, está fora da regulação. Veja-se que um contrato de concessão é celebrado entre o Estado e a concessionária para cumprimento de um determinado serviço público, pertencente a um determinado sector económico.

Note-se que as **funções da regulação não são compatíveis com a representação dos**

interesses do Estado num qualquer sector económico em que este intervenha.

Após a extensão das suas competências, operada pelo Decreto-Lei n.º 270/03, o INTF passou a dispor de uma competência para apreciar recursos de decisão do gestor da infraestrutura, actividade que já se mostra visível com o recurso relativo ao Directório da Rede para 2006.

Por outro lado, e no seguimento do que já perfila a União Europeia, o INTF promove a transparência pela imposição e avaliação das contas de regulação²⁸ ao gestor da infraestrutura, dispondo ainda de independência técnica no exercício de poderes regulamentares.

Estatuto

O INTF é um **instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sujeito à tutela e superintendência** do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Rege-se pelo **Decreto-Lei n.º 299-B/98**, que, em concomitância, aprovou o seu Estatuto, definindo as suas atribuições e competências. Rege-se ainda pelas normas legais e regulamentares aplicáveis aos institutos públicos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas, salvo relativamente a actos de autoridade ou cuja natureza implique o recurso a normas de direito público. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 270/2003 veio **esclarecer e dar um novo enquadramento ao exercício das competências regulatórias já atribuídas ao INTF**.

²⁷ Pois entende-se que actuando o INTF *a priori* em determinadas actividades do sector ferroviário, poderão *a posteriori* conflitar com determinadas competências de fiscalização e supervisão.

²⁸ Contas que permitem identificar os custos por actividade da REFER

No que respeita à gestão patrimonial e financeira está sujeito às regras estabelecidas na lei para os institutos públicos com o regime de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Órgãos

Os seus órgãos são:

- O conselho de administração;
- O presidente do conselho de administração;
- O conselho consultivo;
- O conselho fiscal.

O conselho de administração e o seu presidente são **nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da tutela, por um período de três anos, renovável** (inferior à duração do mandato do Governo).

Os membros do conselho de administração do INTF estão **sujeitos ao estatuto dos gestores públicos e ao regime de incompatibilidades previsto na lei para os titulares de altos cargos públicos**.

Daqui resulta que as características do INTF não correspondem aos atributos que uma entidade reguladora independente deve possuir, na medida em que:

- ✓ O mandato dos órgãos de administração e de fiscalização tem curta duração, ou seja, inferior à duração do mandato do Governo;
- ✓ É renovável;
- ✓ É destituível;

Contrariamente ao que acontece, por exemplo para a ERS²⁹ (Entidade Reguladora da Saúde), constata-se que o INTF, nesta sede, não possui características elementares de uma verdadeira entidade reguladora independente, como sejam:

- ✓ Mandato longo, não coincidente com os ciclos políticos;
- ✓ Inamovibilidade;
- ✓ Não sujeição à tutela e superintendência do Governo.

Receitas

O INTF recebe **receitas próprias**, bem como, participações, dotações, transferências e subsídios do OE., de quaisquer entidades públicas ou privadas ou da União Europeia.

Pelo exposto se vê que, estatutariamente, o INTF **não goza de independência orgânica, nem funcional**, sendo por isso considerado uma **entidade reguladora semi-independente**. Acresce ainda a **falta de independência financeira** desta entidade, já que recebe verbas provenientes do OE.

²⁹ Esta entidade foi criada pelo Decreto-Lei n.º 309/2003, de 10 de Dezembro, que define as suas atribuições, organização e funcionamento. Apresenta as características de uma verdadeira reguladora, pois consagra a independência orgânica, a independência funcional, a definição de mecanismos de responsabilização e uma delimitação rigorosa das suas tarefas.



Recursos humanos

Natureza do vínculo	2003	2004	2005
Requisição:			
- à C.P. E.P.	2	1	1
- à DGTT	-	-	-
- à REFER:	2	1	1
- a outros organismos	4	5	6
TOTAL:	8	7	8
Contrato:			
- a termo	-	2	1
- sem termo	40	35	36
- avença	4	4	1
TOTAL:	44	41	38
Total de funcionários:	52	48	46

Fonte: Relatório de Atividades do INTF de 2005

Como se vê pela evolução do quadro o número total de trabalhadores tem vindo a diminuir ao longo dos últimos três anos, verificando-se que no ano de **2005, possuía um total de 46 funcionários**, onde 8 são requisitados a outros organismos com base em acordos de cedência especial, e um em regime de contrato de avença.

Ora, não restam dúvidas de que, com o número de recursos humanos disponíveis no INTF, se torna difícil prosseguir o integral cumprimento das funções que lhe estão cometidas, pelo que se revela imperativo dotar esta entidade de meios adequados.

Ademais, foram abrangidos pela política de recursos humanos, levada a cabo pelo XV Governo Constitucional, que impede a entidade reguladora de contratar pessoal – Resolução do C.M. n.º 97/2002, de 18 de Maio.

Os quadros que se seguem espelham as receitas e as despesas do INTF, ao longo dos últimos cinco anos:

DESPESA	2001	2002	2003	2004	2005
Investimento	145.645	325.283	353.954	264.509	392.198
Despesa corrente	3.364.966	3.403.779	3.644.620	3.095.587	3.055.546

RECEITA	2001	2002	2003	2004	2005
Orçamento do Estado	889.156	1.158.769	1.012.277	508.297	437.513
Receitas Próprias	2.469.232	2.691.895	3.026.868	5.104.170	4.681.268

Como se vê pelo exame dos quadros supra, o total das receitas próprias (discriminadas na sua origem e base legal no quadro seguinte) no ano de **2005, excede a despesa corrente e os investimentos do mesmo ano. O que em termos futuros poderá passar pela total independência financeira do INTF a consagrar no seu estatuto.**

Receitas próprias discriminadas de acordo com a sua origem e base legal

ORIGEM	BASE LEGAL	2001	2002	2003	2004	2005
Funiculares	Portaria n.º 383/2005, de 5 de Abril					5 600
Metro Porto / Normetro	Protocolo			36.645	54.672	85.434
Taxa Regulação REFER	Despacho n.º 15618/2005, de 19 de Julho					3 890 566
Taxa Regulação REFER	Despacho n.º 7083/2004, de 23 de Março				5 028 413	
Taxa Regulação REFER	Despacho n.º 9.5/2004			2 946 061		
Taxa Regulação REFER	Despacho n.º 32.1/20037SET		2 625 660			
Taxa Regulação REFER	Despacho n.º 15/01/02 SET	2 411 523				

Através do exame do quadro supra verifica-se que a maioria das receitas auferidas pelo INTF provêm da taxa de regulação paga pela REFER, conforme demonstra a evolução ao longo dos anos.

5.2. Articulação com outras entidades reguladoras no sector dos transportes

Apresentam-se, seguidamente, as restantes entidades com **funções de regulação** no sector dos transportes (*terrestres e aéreo*):

❖ DIRECÇÃO-GERAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES – DGTT

A DGTT é um organismo do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, dotado de autonomia administrativa, ao qual **incumbe a orientação e o controlo da actividade dos transportes terrestres**, que funciona na **dependência directa** do Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações. Neste subsector, a regulação é feita pela própria Administração Central do Estado, ao contrário do que sucede nos outros subsectores, cuja regulação é efectuada por institutos públicos.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 296/94, de 17 de Novembro³⁰ são **atribuições** da DGTT:

- Promover o **desenvolvimento do sistema de transportes rodoviários** e assegurar o seu funcionamento, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade e de acessibilidade, com níveis de eficiência e de qualidade, nos termos da política definida para o sector;
- Colaborar na **definição da política global para o sector dos transportes**;
- **Articular e coordenar os transportes rodoviários com os restantes modos de transportes**;
- Gerir as matérias de contra-ordenações subjacentes ao regime jurídico das áreas em que actua.

Órgãos

A DGTT é dirigida por um **director-geral, coadjuvado por três sub directores-gerais**. A DGTT compreende, ainda, serviços centrais e regionais para o cabal desempenho das suas atribuições.

³⁰ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 287/97, de 22 de Outubro.



Apreciação

Sendo o único organismo deste sector, que **depende directamente da Administração Central**, existe necessariamente uma ingerência do poder político, situação que, inevitavelmente, limita as suas funções de regulação, influenciadas pelas sucessivas políticas de cada Governo.

❖ INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – INAC

O INAC foi criado pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio³¹, como instituto público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, **sujeito à tutela e superintendência** do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, tendo por finalidade supervisionar, regulamentar e inspeccionar o sector da aviação civil.

As suas **atribuições e competências** encontram-se suportadas naquele diploma, salientando-se de interesse as seguintes:

- Definição de políticas para a aviação civil;
- Promoção da segurança aeronáutica, condicionando e inspeccionando as actividades, os equipamentos e as instalações do sector;
- Regulação económica das actividades aeroportuárias;
- Fiscalização das actividades dos operadores.

Órgãos

São órgãos do INAC: **o conselho de administração, o presidente do conselho de administração e o conselho fiscal**. O conselho de administração do INAC é composto por um presidente e por quatro vogais nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, com um

mandato com a duração de três anos, renovável.

Apreciação

À semelhança do que sucede com o INTF, o INAC não dispõe de independência, já que está sujeito à tutela e à superintendência do ministro, acrescido da curta duração dos mandatos dos seus órgãos. Possui, contudo, poderes regulamentares, de resolução de conflitos, bem como, de aplicação de sanções. Termos em que esta é outra solução tradicional de regulação indirecta prosseguida pelo Governo.

❖ A AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA - AdC

O Decreto-Lei n.º 10/03, de 18 de Janeiro, criou e aprovou os Estatutos da Autoridade da Concorrência, definindo o art.º 6.º do diploma a articulação desta entidade com as entidades reguladoras sectoriais. De igual modo o regime jurídico da concorrência³², prevê a colaboração da AC com as reguladoras sectoriais.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 270/03, a articulação das competências entre as duas entidades, encontra-se prevista, conforme dispõe o art.º 69.º daquele diploma legal. Com efeito, refere aquele comando legal que, no âmbito da aplicação das regras de concorrência comunitárias ou nacionais, ao *INTF compete colaborar com a AC*.

E, em outro passo do mesmo normativo acrescenta-se *no” âmbito das respectivas competências, as modalidades de cooperação entre o INTF e a AC serão definidas por protocolo”* (sublinhado nosso).

Em sede de auditoria, apurou o TC que até à presente data ainda não foi celebrado qualquer protocolo, pois ainda não houve necessidade, por partes das entidades intervenientes, de operacionalizar as modalidades de cooperação entre ambas.

³¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de Maio, já alterado pela Declaração de Rectificação n.º 23-C/2002, de 29 de Junho.

³² Aprovado pela Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

Porém, tal não obsta ao cabal desempenho das competências do INTF, nesta área, já que em **sede de mercado compete-lhe, conforme já referido, criar condições para o aparecimento de novos operadores.** Numa fase posterior compete à AC (entidade transversal) defender em termos gerais a concorrência sendo que, **tal como foi assumido publicamente pelos dirigentes do INTF, este tem poucas ou nenhuma ferramentas e vocação para intervir**³³.

Inferre pelo exposto, e num plano teórico a relação de complementaridade e de cooperação que existe entre as duas entidades com base no respeito pelas respectivas competências.

❖ **AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTES**

O Decreto-Lei n.º 268/03, de 28 de Outubro, criou a **Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa e a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto – AMT.** As AMT são pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, tendo por objecto *o planeamento, a coordenação e organização do mercado e o desenvolvimento e a gestão dos sistemas de transportes no âmbito metropolitano.*

Estas autoridades deverão estabelecer com as entidades reguladoras dos subsectores do transporte público ferroviário e rodoviário, **relações de articulação e complementaridade funcional, subordinando a sua actuação a todas as regras, de âmbito nacional, emitidas pelas respectivas reguladoras.**

O Decreto-Lei n.º 268/03 estabelece no art.º 14º que *“São objecto de transferência para as AMT, nos termos dos artigos 5.º e 6.º, bem como da alínea c) do n.º 3 do artigo 15.º, na medida em que forem prejudicadas pelas definidas no presente diploma, as atribuições e competências dos organismos e serviços das administrações directa e autónoma, designadamente as conferidas ... pelo Decreto-Lei n.º 299-B/98”* (Estatutos do INTF).

Ora, nesta matéria é **entendimento do INTF** que o impacto daquele diploma nos seus Estatutos *“deverá passar pela assunção prévia, entre as duas entidades, de um protocolo de entendimento quanto à sobreposição de competências”*³⁴(sublinhado nosso). Como tal, defende, à semelhança, aliás, do que já existe para outros sectores, a criação de um Conselho de Reguladores de Transportes.

Está em causa a harmonização que tem que existir no acesso à rede nacional, e a consequente manutenção de condições equitativas e não discriminatórias nos transportes terrestres.

³³ Pág. 13 e 14 do Anexo III ao questionário efectuado pelo TC ao INTF.

³⁴ Pág. 49, do anexo III, do questionário dirigido pelo TC ao INTF.



5.3. O controlo sobre a entidade reguladora

O INTF foi sujeito a diversas acções de fiscalização, conforme se pode ver pela análise do quadro que se segue:

Entidade	Âmbito das Auditorias	Período
TC – Acção de fiscalização concomitante – 1ª Secção.	Formalidades inerentes aos processos de realização de despesa de aquisição de bens e serviços, e empreitadas de obras públicas.	1998 - 2000
Inspeção-Geral da Administração Pública – Acção extraordinária de auditoria.	Actividade de gestão do INTF.	2000 - 2003
IGOPTC - Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações – Acção de inspecção ordinária n.º 302/04-IO.	Funcionamento dos órgãos do INTF / suas remunerações / organização interna / actividades desenvolvidas / protocolo celebrado com o Metro do Porto.	2002 - 2003
Sociedade de Revisores Oficiais de Contas – P. Matos Silva, Pires Caiado & Associados.	Auditoria interna que deu origem à apresentação de relatórios trimestrais.	2002 - 2003
Inspeção – Geral de Finanças e IGOPTC – Acção conjunta de auditoria técnico – financeira.	Planeamento e gestão orçamental / Sistemas de informação contabilística e de controlo interno.	2000 - 2004 ³⁵
Direcção-Geral do Orçamento.	Avaliação da eficácia do controlo interno do INTF / levantamento e análise dos circuitos de receita e despesa.	2005 ³⁶
Sociedade de Revisores Oficiais de Contas – Barbas, Martins, Mendonça & Associados.	Auditoria interna adjudicada pelo Conselho de Administração – C.A. do INTF.	2005 - 2006

Em resultado da fiscalização concomitante levada a cabo pela 1ª. Secção do TC, o C.A. do INTF, deliberou a **contratação externa de serviços de auditoria interna**, conforme se pode ver no quadro supra.

De uma maneira geral foram acatadas as recomendações da 1ª. Secção do TC. No que respeita às recomendações proferidas por outras entidades, salienta-se a respeitante à necessidade de dotar o INTF com um quadro de pessoal dimensionado para o desempenho das suas atribuições. **Com efeito, verificou-se que, até à presente data, ainda não foi possível prover o INTF dos necessários recursos humanos, especialmente nas áreas de engenharia, o que leva a um deficiente desempenho *maxime* da função de fiscalização.**

5.4. A adopção de uma Lei-Quadro para as entidades administrativas independentes

É entendimento do INTF que, futuramente, a adopção na nossa ordem jurídica de uma lei-quadro iria:

- ✓ Clarificar o **grau de independência e autonomia** das entidades reguladoras;
- ✓ Esclarecer os **mecanismos de controlo** e de fiscalização por parte do Governo;
- ✓ Especificar as regras de gestão pública e de controlo orçamental;
- ✓ **Contribuir para a transparência na actividade de regulação.**

Os mecanismos de controlo a instituir devem passar pelo **controlo jurisdicional** dos actos das entidades (não esquecendo que a sua discricionariedade técnica não deve ser limitada), e pela restrição ao **controlo orçamental e financeiro do Governo**, que contribuiria para limitar a sua independência.

³⁵ Neste ano abrangeu apenas o 1.º semestre.

³⁶ Abrangeu os meses de Janeiro a Agosto.

Reveste-se, assim, como uma necessidade ao desenvolvimento do sector ferroviário, a criação de uma **entidade administrativa independente e específica**, num mercado que, paulatinamente está a liberalizar-se e a permitir a entrada de novos intervenientes.

Tal independência, poderá passar pela não sujeição à tutela de mérito nem à superintendência do poder político, mas a posteriori, deve essa independência ser sujeita a responsabilização, através de mecanismos de prestação de contas a instituir, da entidade reguladora perante a Assembleia da República.

5.5. Publicitação das adjudicações de obras públicas

Impõe o art.º 275.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março para as entidades públicas, a tarefa de publicarem na 2.ª Série do Diário da República, no 1.º trimestre de cada ano, as listagens de adjudicação de todas as obras públicas efectuadas no ano anterior, independentemente do seu valor.

Constatou, porém o TC, que nesta matéria, o INTF não efectuou qualquer despesa com obras públicas no período temporal desta auditoria.

Por outro lado, dada a sua natureza de entidade reguladora semi-independente, **sujeita à tutela e superintendência** do Governo possui, igualmente, um controlo definido nas diversas disposições legais do seu estatuto, conforme se pode aferir do quadro seguinte:

Órgãos	Controlo	Cláusula
Conselho de Administração	Composição: - Um presidente e dois vogais.	Art.º 19.º n.º 1
	Nomeação: - Nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da tutela; - Mandato com duração de 3 anos, renovável;	Art.º 19.º n.º 1 Art.º 27.º
	Impedimentos: - Sujeição ao regime de incompatibilidades, previsto na lei para os titulares de altos cargos públicos.	Art.º 22.º n.º 3
	Competências: - Submeter à apreciação dos Ministros da Tutela e das Finanças, o plano de actividades, o orçamento anual e o relatório anual de gestão e as contas do exercício; - Elaborar e submeter à apreciação do Tribunal de Contas a conta anual de gerência; - Elaborar e submeter a parecer do conselho fiscal, os instrumentos de gestão previsional e os documentos de prestações de contas, exigidos por lei.	Art.º 19.º n.º 3



(cont.)

Órgãos	Controlo	Cláusula
Presidente do Conselho de Administração	Nomeação: - Nomeado por Resolução do Conselho de Ministros; - O mandato tem a duração de 3 anos, renovável;	Art.º 19.º n.º 1 Art.º 27.º
	Impedimentos: - Sujeição ao regime de incompatibilidades, previsto na lei para os titulares de altos cargos públicos.	Art.º 22.º n.º 3
	Características de funcionamento: - Sempre que o exijam circunstâncias excepcionais e urgentes e não seja possível reunir extraordinariamente o C.A., o presidente pode praticar quaisquer actos da competência daquele, mas sujeitos a ratificação, na primeira reunião realizada após a sua prática.	Art.º 23.º n.º 2
Conselho Consultivo	Composição: - Constituído por 12 representantes de diversas entidades do sector, entre eles, representantes das associações sindicais dos trabalhadores.	Art.º 24.º
Conselho Fiscal	Composição: - Um presidente e dois vogais efectivos, um dos quais é obrigatoriamente revisor oficial de contas.	Art.º 26.º
	Nomeação: - Designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela; - Mandato com duração de 3 anos, renovável.	Art.º 26.º n.º 3 Art.º 27.º
	Competências: - Entre outras, compete-lhe elaborar relatórios trimestrais sobre a actividade desenvolvida, a enviar ao C.A. e aos Ministros da tutela e das Finanças.	Art.º 26.º

6 QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO

6.1. Factores críticos das actividades reguladas

O quadro seguinte sintetiza os **principais factores críticos**, no âmbito das actividades de **caminho-de-ferro, metropolitanos** e **instalações por cabo**, na *perspectiva do INTF*:

CAMINHO-DE-FERRO	Comentários / Actuação da Entidade Reguladora
Acesso à actividade de transporte	- Aspecto positivo: actualmente, encontram-se em apreciação dois pedidos de licenciamento de acesso à actividade, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 270/03 e no Regulamento n.º 42/05, de 3 de Junho. Foram criadas regras de acesso à actividade. - Aspecto negativo: Apesar dos mercados já liberalizados, no mercado de prestação de serviços de transportes ferroviários ainda não surgiram novos operadores.
Acesso à rede ferroviária	Foram emitidas Recomendações e Instruções dirigidas à REFER. Foram decididos os recursos do Directório de Rede para 2006, interpostos pela Fertagus e C.P.

(cont.)

CAMINHO-DE-FERRO	Comentários / Actuação da Entidade Reguladora
Sistemas de gestão da segurança	A missão do INTF tem sido desempenhada na sua generalidade.
Certificados de segurança	Apenas foi emitida uma Recomendação.
Manutenção	Ausência de regime legal nesta matéria, que impede tanto o acesso, como o desenvolvimento desta actividade pelos operadores privados, com excepção da Fertagus, nos termos do contrato de concessão.
Inspeção	- Regulamentação técnica obsoleta, que se encontra em fase de revisão; - Prende-se com a já mencionada falta de recursos do INTF, o que impede a cabal prossecução desta competência.
Homologações e certificações	Ausência de regime legal: regulamentar e técnico.
Credenciação de pessoal	Ausência de regime legal , já que o projecto então apresentado ao Governo pelo INTF, que versava sobre as <i>condições específicas de acesso e de exercício da profissão e terminava com a atribuição de uma credencial</i> não teve acolhimento.
Sistemas de gestão da qualidade	Ausência de regime legal e de meios técnicos. Provoca entraves à monitorização.
Mercadorias perigosas	Ausência de meios técnicos e dificuldades na transposição da regulamentação comunitária sobre a matéria.
Regulamentação técnica	Trata-se de um aspecto fundamental da regulação técnica do INTF , que procedeu à actualização do regime legal, de acordo com o novo desenho institucional do sector.
METROPOLITANOS	
Convencional / Superfície	Ausência de regime legal que permita uma intervenção sustentada.
	Ausência de contratualização do serviço público com o Metro de Lisboa
INSTALAÇÕES POR CABO	
	Ausência de meios técnicos, o que dificulta maxime a fiscalização da actividade.

Apreciação

Em termos globais, **verifica-se a ausência de operadores privados a executar actividades de natureza ferroviária, dado que se trata de um mercado que, efectivamente, traduz uma ausência de competitividade, alicerçado ao grande número de entidades públicas no sector, existindo ainda alguns regimes legais por criar, fulcrais ao desenvolvimento do sector.**

A alteração do enquadramento legislativo da C.P. E.P. revela-se, neste contexto, um elemento essencial, com vista a atrair operadores privados para o mercado. Tal mudança revela-se fundamental, tanto mais com as imposições comunitárias que se avizinham. A alteração, a efectuar, deveria consagrar uma concessão harmonizada com o novo modelo institucional do sector, e **definir a contratualização do serviço público deste operador**, conforme resulta do expandido no capítulo I, sobre esta matéria.



Outra situação, que irá contribuir para obter maior eficácia na regulação, **prende-se com o reforço da prestação de contas dos operadores de transporte ferroviário, relativamente ao regulador**. Tal matéria foi já objecto de inclusão no anteprojecto de transposição do P.F. II.

A actividade de credenciação, apresenta uma particularidade: devido à ausência de regime legal, a credenciação de pessoal, é feita com **base protocolar de adesão voluntária**. Na prática a empresa monopolista do mercado C.P., E.P. não participa.

Destaca-se ainda que, na área da segurança, não foram emitidos quaisquer certificados.

No acesso à actividade de caminho-de-ferro, foi **efectuado por um operador espanhol um pedido de reconhecimento de licença, que se encontra em fase de análise pela entidade reguladora**.

No âmbito dos seus poderes, emitiu o INTF diversos Regulamentos e Instruções, destacando-se o Regulamento n.º 42/2005, de 3 de Junho, que dispõe sobre procedimentos para obter licenças para o exercício da actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário.

É fundamental a criação do regime legal que defina o acesso e o desenvolvimento da actividade de manutenção de material circulante, afim de permitir a entrada de privados no sector, para além dos que já se encontram instalados.

De igual modo, perfilha-se, urgentemente, a necessidade de definição de um regime legal, no âmbito da gestão da qualidade, a fim de permitir levar a cabo as suas funções nesta matéria.

Contudo, do exame do quadro supra, constatou-se que um dos principais problemas da entidade reguladora é, sem dúvida, a ausência de recursos humanos e materiais que dificulta, o cumprimento das suas atribuições, nomeadamente no que respeita ao exercício da função de fiscalização.

Aliás, esta é uma preocupação manifestada em alguns passos dos diversos relatórios de actividades da entidade reguladora, cuja consulta pode ser efectuada através do site www.intf.pt.

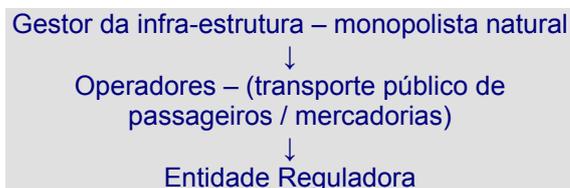
Destaca-se, como sendo pertinente, o facto de se encontrar em **fase de preparação um projecto de diploma que visa definir o quadro regulatório uniforme e nacional dos sistemas de metropolitanos**, com o objectivo de colmatar a lacuna legal que existe sobre esta actividade.

No mesmo seguimento existe, também, em fase de preparação um projecto de diploma relativo à Credenciação de Pessoal com funções relevantes para a segurança ferroviária, matéria que se revela de especial importância face às orientações comunitárias nesta área.

Por último refere-se a revisão da regulamentação técnica do sector, realizada no desenvolvimento do “*projecto de reestruturação da regulamentação técnica do caminho-de-ferro*”³⁷

6.2. A função da entidade reguladora

Funcionando o sector com um modelo vertical desintegrado:



é de sublinhar a opinião da entidade reguladora no sentido de que, dadas as **especificidades intrínsecas do sector ferroviário**, este **deve possuir um regulador modal dedicado, autónomo e independente**.

³⁷ Despacho n.º 20 689/2003 do SET, publicado no D.R. n.º 250, II Série de 28 de Outubro.

Refere a entidade reguladora³⁸, que “a separação entre a gestão da infra-estrutura e as operações de circulação ferroviária **não pode, atendendo ao seu carácter integrado, implicar falta de transparência e confusão a nível da gestão do acesso à rede e da segurança do sistema ferroviário, revelando-se, por conseguinte, da maior importância a distinção clara entre, por um lado, as responsabilidades de exploração dos gestores da infra-estrutura e das empresas de transporte ferroviário, e por outro lado, a responsabilidade de regulação jurídico-económica, de regulamentação e supervisão da entidade reguladora em matéria de segurança**” (sublinhado nosso).

Acresce que, compete à entidade reguladora garantir o cumprimento das obrigações de serviço público, protegendo os utentes / utilizadores do serviço público.

Como já foi referido, **a rede ferroviária, pela sua natureza, reclama uma regulação a nível técnico, com ênfase para os seguintes aspectos:**

- 1) Manutenção dos níveis de Segurança do Sistema Ferroviário;
- 2) Manutenção dos níveis de fiabilidade da rede;
- 3) Manutenção dos níveis de disponibilidade da rede;
- 4) Garantia do acesso à actividade e à rede.

Deste modo, com este novo modelo de funcionamento, é imprescindível criar condições para um mercado concorrencial, atraindo os operadores privados para garantir qualidade e segurança com elevados níveis de eficácia e de eficiência.

Tal desiderato só é satisfeito, se aos operadores privados forem dadas garantias de imparcialidade e de igualdade de condições, relativamente às empresas públicas do sector.

6.3. Competências e poderes da entidade reguladora

Por tudo o que ficou exposto, importa ainda lembrar que o novo modelo de regulação a operar no sector do transporte ferroviário, não preenche um requisito fundamental: **a independência da entidade reguladora face ao Governo.**

As Grandes Opções do Plano para 2004 perfilham a “*necessidade da existência de reguladores independentes que garantam a transparência e credibilidade ao funcionamento do mercado*”.

Situação que, em primeiro lugar, devia ter conduzido à alteração do estatuto da reguladora, no sentido de ser, nomeadamente, alargado a duração do mandato dos órgãos para um período de 5 anos.

Por outro lado, deve ser operado um redimensionamento das funções da reguladora a abranger duas vias: clarificação das suas competências relativamente às Autoridades Metropolitanas, e uma definição clara das suas funções tipicamente regulatórias.

Quanto à independência funcional, é entendimento do INTF que uma entidade reguladora independente apenas deve obedecer a critérios de natureza técnica, como garante da prossecução do interesse público.

A reguladora possui independência técnica na emissão de regulamentos, na decisão de queixas ou recursos, e no desempenho das funções de inspecção.

³⁸ Pág.s 49 e 50 do questionário enviado pelo TC ao INTF.



6.4. Concessões

Como já foi referido anteriormente, **a função de representação do Estado nos contratos de concessão de serviço público, não se reconduz na totalidade à função regulatória do INTF, apesar de *ius condito* lhe estar atribuída.**

Porém, não podemos deixar de referir o contributo / experiência que o INTF detém nesta matéria, tendo em conta os contratos de concessão já celebrados no âmbito do transporte ferroviário.

Com efeito, a actuação do INTF, nesta matéria pautou-se pela **fiscalização e supervisão dos contratos celebrados, reconduzindo a sua actuação à função regulatória, como seguidamente se irá dar conta.**

Concessão FERTAGUS

O INTF foi criado com o objectivo de regular o sector ferroviário, surgindo **como representante do Estado, na assinatura do contrato de concessão com a Fertagus, cabendo-lhe ainda o papel de monitorizar o serviço prestado pela concessionária, conforme previsto contratualmente.**

O contrato de concessão da Fertagus foi entretanto renegociado onde, em sede própria, interveio, novamente, o INTF enquanto representante do Estado concedente, **pautando-se a sua actuação pela manutenção dos níveis de qualidade de serviço da concessionária, à semelhança, aliás, do já firmado anteriormente. Sublinha-se que resultou para o Estado, um contrato mais vantajoso, referindo-se *inter alia*, a redução do prazo da concessão, e o abandono do sistema de bandas de tráfego, tendo a concessionária assumido o risco da procura.**

Concessão Metro do Porto

Nesta concessão, a actuação do INTF pauta-se pelas competências que, estatutariamente, lhe são atribuídas (regulação e fiscalização do sector ferroviário) e ainda pela aplicação de outras disposições legais³⁹, que lhe atribuíram **competências especiais em matéria de fiscalização desta concessão.**

Neste âmbito foi criada uma **comissão de acompanhamento da concessão** presidida pelo INTF, composta por diversas entidades (IGF, DGA, IDICT, LNEC, DGTT e SNPC), que acompanhou a execução de todas as prestações concessionadas à Metro do Porto. No exercício das suas competências, competiu-lhe informar o Ministro da tutela sobre as situações detectadas, bem como, auxiliar a concessionária na resolução dos problemas verificados.

À entidade reguladora compete verificar as condições de operação do sistema e licenciamento do operador.

Em termos legais, existem outras entidades públicas, que detêm nesta concessão competências específicas:

- ✓ Inspeção-Geral de Finanças: fiscalização da concessão, relativamente às questões económicas e financeiras;
- ✓ Direcção-Geral dos Transportes Terrestres: fiscalização em matéria tarifária da concessão, em harmonia com a IGF.

Metro Sul do Tejo

Destaca-se que, relativamente ao contrato de concessão celebrado entre o **Estado e a sociedade MTS – Metro, Transportes do Sul, S.A.**, o INTF só deverá assumir plenamente o acompanhamento e fiscalização da concessão, após a entrada em serviço da 1ª fase, conforme previsto contratualmente.

³⁹ Resolução n.º 45/99 do Conselho de Ministros de 01/04/99, e Base XVII do contrato de concessão.

Com efeito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 2 de Julho, nomeou uma **equipa de missão** que, em nome do Estado, “*procederá à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão...até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede*”, data em que cessa a sua actividade. Pelo que as funções do INTF nesta concessão, por ora, reportam-se a **reuniões com a concessionária**, já que, até agora, tem sido esta a desempenhar as funções de *fiscalização e controlo da concessão*.

Apreciação

Pelo exposto neste ponto, entende o INTF, que a sua função dada a incompatibilidade com a função regulatória, deveria ter sido prosseguida por outra(s) entidade(s) autonomamente, à semelhança do que já acontece no Reino Unido, com relevância para as seguintes missões:

- **Concretização da definição de serviço público;**
- **Avaliação concreta das necessidades do transporte público;**
- **Lançamento das concessões, e,**
- **Monitorização das obrigações de serviço.**

Com efeito, já anteriormente, sobre esta matéria, o TC recomendou a autonomia das entidades que venham a assumir, contratualmente, a representação do Estado.

6.5. Participação do Estado no meio empresarial

Constatou-se pois que, mesmo após a implementação do novo modelo de funcionamento do sector ferroviário, e com a liberalização dos serviços, surgiu a **entrada de operadores económicos privados mas com expressão pouco significativa**.

É soberba a clara dominância que o Estado detém nesta área, já que todas as empresas do sector ferroviário, são entidades públicas empresariais, conforme se explanou anteriormente (C.P., E.P; REFER, S.A., Metropolitano de Lisboa, E.P.E.).

Esta realidade apenas é contrariada na exploração do eixo ferroviário norte-sul, concessionada à Fertagus, e ainda na exploração das instalações por cabo entregue a diversos operadores privados.

É claro e de fulcral importância o papel que aqui desempenha a entidade reguladora, já que só com uma actuação transparente e efectiva, se poderá tornar o sector ferroviário num mercado mais atractivo, maxime pela diminuição do peso accionista do Estado nas empresas ora referidas.

Com efeito, apesar de o Estado desempenhar um papel dominante em “todas as frentes no sector”: regulador, tutela, operador, gestor da infra-estrutura, concedente e concessionário, importa referir a omissão de definição concreta de um quadro jurídico para as obrigações de serviço público e a consequente falta de monitorização concreta das já existentes⁴⁰.

6.6. Adequação de recursos

Recursos humanos

Face ao exposto, não sofre dúvidas que é actualmente um dos maiores problemas da entidade reguladora: **a falta de recursos técnicos, para o cabal desenvolvimento da missão para a qual foi criado. Com efeito, o exercício de funções de fiscalização no âmbito do P.F. I. não está a ser cumprido devido maxime a esta limitação. Urge dotar esta entidade dos meios necessários para a prossecução dos fins.**

⁴⁰ Vide Relatório n.º 30 /05 – 2ª Secção do T.C. – Auditoria à C.P.



Nesta sede, revela-se pertinente analisar as despesas com consultores dispendidas pelo INTF, ao longo dos últimos anos, já que o recurso a estes especialistas, está na relação directa com o problema ora referido.

Unid.: euro

Despesa	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Consultores	202.798	415.484	304.104	332.215	496.508	1.751.109

Como se vê, trata-se de uma despesa que está em crescente evolução, **duplicando em 2002, relativamente ao ano anterior, atingindo o montante de 496.508,15€, em 2005.**

Grosso modo, estas despesas com consultores englobam **duas realidades:**

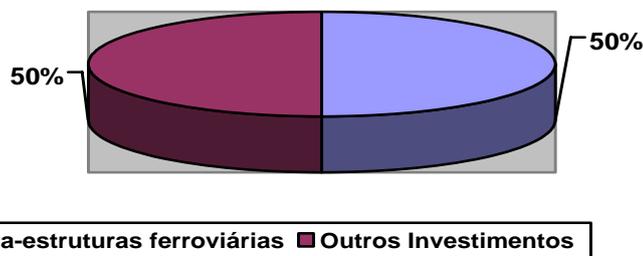
- ❖ **Contratação de estudos técnicos**, nas áreas de Desenvolvimento e Economia, de que é exemplo no seguimento da realização do concurso público internacional o estudo sobre o transporte ferroviário de mercadorias em Portugal – âmbito nacional e internacional;
- ❖ **Inexistência de regulamentos na área de pessoal aprovados, e, congelamento de admissões de pessoal**, conforme já mencionado, o que fomenta a contratação externa de prestações de serviços (engenheiros e juristas), para o cabal funcionamento e desempenho da missão da entidade reguladora.

6.7. Dominância e poder de mercado

Nesta sede, reitera-se a **posição dominante** da **empresa instalada no mercado C.P., E.P.**, na exploração do serviço ferroviário de passageiros e de mercadorias, com excepção do serviço suburbano do eixo ferroviário Norte-Sul, atribuído à Fertagus S.A. através de contrato de concessão.

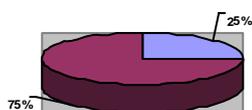
Na gestão da infra-estrutura ferroviária, temos naturalmente o monopolista natural REFER, E.P.

Naturalmente que existindo uma predominância de empresas públicas no sector, o investimento é predominantemente público, conforme mostre o gráfico que se segue:



Assim, o investimento em infra-estruturas ferroviárias representa 50% do investimento público total em infra - estruturas de transporte.

Já no que respeita a **quotas de mercado, o transporte ferroviário de passageiros representa 25% do transporte colectivo. No que respeita ao sector total dos transportes representa 5%.**



■ Transporte ferroviário de passageiros ■ Restantes transportes de passageiros

6.8. Dificuldades na prossecução de objectivos de regulação /desafios

- ❖ Quanto à criação de condições para o desenvolvimento e modernização do transporte ferroviário

Como já se referiu, trata-se de uma das grandes missões da entidade reguladora: **criação de condições para o desenvolvimento e modernização do transporte ferroviário.**

Importa aqui relembrar, que o excesso de entidades públicas em todas as actividades do sector ferroviário, funcionam como obstáculo à entrada de outros operadores privados (para além da concessionária Fertagus,S.A.).

Ao INTF, cabe-lhe *ab initio* a difícil tarefa de **revitalizar o sector, tornando-o mais concorrencial e competitivo**, nomeadamente em relação ao modo concorrente: o sector rodoviário, criando condições para a entrada de novos operadores.

Destaca-se aqui o papel da entidade reguladora, já que tornou Portugal um dos países com maior abertura em termos comunitários, com um quadro legal muito favorável, apenas ultrapassado nesta matéria pela Grã-Bretanha⁴¹.

- ❖ Quanto ao cumprimento pelos operadores das obrigações de serviço público / serviço de interesse económico geral

Verifica-se que o INTF representa um **papel fundamental na monitorização da concessão do eixo ferroviário Norte-Sul, concessionado à Fertagus, S.A.**, que de facto tem na qualidade de serviço o *ex libris* do seu desempenho.

Porém, os mecanismos de fiscalização e controlo, estabelecidos contratualmente com aquele operador privado, não são aplicáveis ao operador público C.P., E.P., a fim de aferir do seu cumprimento ou não do serviço público que desempenha.

- ❖ Quanto aos direitos dos consumidores

Considera a entidade reguladora que os principais desafios são:

- ✓ Criação de um Centro de Arbitragem institucionalizada;
- ✓ Contratação de mais recursos humanos;
- ✓ Aquisição de recursos materiais, nomeadamente ao nível dos sistemas de informação.

A alternativa encontrada a esta atribuição, tem sido o recurso ao *diálogo com as empresas do sector, por intermédio do exercício da magistratura de influência do INTF*⁴².

⁴¹ Rail Liberalisation Index 2004, Comparison of the Status of Market Opening in the Rail Markets of the 25 member states of the European Union, Switzerland and Norway, IBM Consulting, at the request of DB – fonte INTF.

⁴² Pág. 26 do questionário adicional enviado pelo INTF ao T.C.



❖ Quanto à fixação e controlo de preços e tarifas

A prossecução deste objectivo não pode ser dissociada do principal problema com que actualmente se debate a entidade reguladora: **a contratação de mais recursos humanos**, maxime para a aplicação dos meios legais e regulamentares existentes. **Contudo não dispõe o INTF de atribuições relativas à fixação de preços e tarifas.**

❖ Quanto à taxa de utilização

Reitera-se neste ponto a dificuldade exposta na questão anterior: **contratação de meios humanos** para o cabal desenvolvimento dos objectivos da entidade reguladora.

❖ Quanto ao controlo da qualidade do serviço

Considera a entidade reguladora que os principais desafios são:

- ✓ Criação do Observatório, que funcionará de forma autónoma e independente do INTF;
- ✓ Obtenção de **meios humanos e materiais.**

❖ Quanto à garantia do acesso aos serviços por todos os utentes (universalidade)

Aqui, o desafio é o **disciplinar as tarifas ao nível do utente / cliente final**, já que não existe um quadro legal próprio que regule esta matéria.

Contudo, trata-se de um projecto que já foi objecto de apreciação pelo Governo, mas que não teve seguimento, mas que irá ser retomado.

❖ Quanto à promoção e defesa da concorrência

Nesta sede, reitera o INTF, o cabal cumprimento integral dos objectivos. Porém, sublinha-se que até à presente data, ainda não foi celebrado o Protocolo previsto no Decreto

– Lei n.º 270/03, que irá definir as modalidades de cooperação entre as duas entidades.

❖ Quanto à competitividade

Trata-se de facto de um **objectivo fulcral já que sendo o sector ferroviário à partida pouco atractivo para a entrada de operadores privados, a entidade reguladora desempenha um papel fundamental na criação das condições para o aparecimento de um mercado concorrencial, bem como da manutenção própria das mesmas.**

Por outro lado, trata-se ainda de não perder a competitividade do próprio sector face, por exemplo, ao sector rodoviário, criando factores para induzir a procura.

❖ Quanto à promoção da qualidade ambiental

O principal objectivo prende-se com a proposta de **internalização dos custos ambientais noutros tipos de transporte, já que é no modo de transporte ferroviário, que se verificam os menores custos nesta matéria.** Contudo, trata-se de uma matéria não incluída nas atribuições e competências do INTF.

Principais desafios do sector ferroviário

É entendimento da entidade reguladora do sector que o **seu principal desafio prende-se com o seu futuro.** Como já se referiu, os desafios comunitários para o sector ferroviário, bem como as anunciadas alterações pelo Governo, ao nível da reestruturação da Administração Central do Estado, têm necessariamente que ter em conta a articulação modal do sector.

Para isso, será crucial que a entidade reguladora seja independente e específica de modo a **potenciar a competitividade dos mercados no sector ferroviário relativamente aos outros modos de transporte terrestre, dada a sua natureza singular.**

As seguintes situações são essenciais para melhorar a performance do transporte ferroviário:

- Promoção da concorrência **intramodal**;
- Criação de multi-utilização da rede;
- Separação contabilística das funções da gestão da rede e da operação;

Como se viu é inviável economicamente multiplicar-se a rede, pelo que a tarefa passa pela criação de condições para a sua utilização.

Para o cumprimento das obrigações de serviço público, é fundamental que haja competitividade entre os sistemas. Reveste-se também de grande importância, a **definição e quantificação do Serviço Público**, tarefa que em parte está a ser cumprida através do envio pela REFER das contas de Regulação, que espelham os custos por actividade do ano corrente e previsões futuras, ficando por contabilizar outras rubricas, como entre outras: os custos de pessoal e material circulante.

Prende-se, igualmente, como uma tarefa fundamental a concretizar, a revisão do regime dos contratos de serviço público (vidé o enquadramento da C.P., E.P, referido supra).

As já anunciadas liberalização do transporte de passageiros, bem como os direitos dos transportadores e passageiros, constituem, igualmente, um desafio para a reguladora, que deverá continuar a promover a cooperação com os demais reguladores no sector, bem como “*beber*” a experiência internacional nesta matéria, em especial, do U.K.

7 MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO

7.1. Actividade dos operadores

A monitorização e controlo levada a cabo pela entidade reguladora, no âmbito de:

- ✓ Licenciamento;
- ✓ Regulamentação;
- ✓ Supervisão, e,
- ✓ Fiscalização

reflecte-se de diferente forma, de acordo com os *operadores*:

C.P, E.P

É sem dúvida no operador público que existe uma maior **deficiência no modelo de controlo e monitorização** da sua actividade, já que por exemplo o INTF não pode estender à C.P., os mecanismos que dispõe nesta matéria, para a concessão Fertagus, **recorrendo a métodos indirectos para monitorização da qualidade de serviço do operador público.**

Tal dificuldade prende-se com a já sublinhada **omissão de contratualização das obrigações de serviço público.**

A este propósito a estratégia desenvolvida pela entidade reguladora passa por:

- **Realizar inspecções;**
- **Analisar reclamações dirigidas pelos clientes;**
- **Emitir Recomendações.**

Como adiante se verá, o INTF já exerceu uma acção de fiscalização às condições de operação da C.P., onde foram verificadas as condições de segurança, o material circulante e a prestação de serviços de transporte de passageiros e mercadorias.



FERTAGUS

Estabelecida *inter alia* através do contrato de concessão celebrado com o Estado (representado pelo INTF), e a concessionária Fertagus. Este contrato já foi renegociado, e visado pelo T.C. em 5 de Dezembro de 2005.

A concessão Fertagus rege-se ainda pelo Decreto-Lei n.º 270/03, e pelo Regulamento n.º 42/05, que versa sobre – Certificação de Segurança.

De acordo com as respectivas atribuições que o INTF detém, nesta matéria, bem como no que se encontra contratualmente acordado, deve o INTF **acompanhar as actividades da concessionária, dando ênfase à monitorização da eficiência, conforto, pontualidade, operacionalidade, volume de tráfego e na verificação das condições de segurança.**

Com efeito, **compete ainda à entidade reguladora a monitorização do material circulante** da concessão, devendo pronunciar-se nomeadamente sobre:

- ✓ Qualidade;
- ✓ Segurança;
- ✓ Disponibilidade;
- ✓ Fiabilidade.

Cabe-lhe, também a aprovação de manuais de manutenção pela entidade reguladora.

Por outro lado deve a operadora, à semelhança do que acontece para o Metro do Porto, cumprir os requisitos específicos em termos organizacionais, estabelecidos no modelo adoptado.

A acção do INTF termina com a **elaboração de relatórios anuais de acompanhamento**, que tratam das seguintes matérias: fiabilidade, pontualidade, acompanhamento da oferta e da procura, tarifário, fiscalização da manutenção do material circulante, segurança, e ainda sobre as inspecções realizadas. Tais relatórios também servem de cálculo aos atrasos, incentivos e penalizações à concessionária.

Esta acção do INTF tem sido realizada por uma **equipa interdisciplinar**, com ênfase para as áreas de engenharia, transporte e jurídico-económica.

A actividade do INTF é desenvolvida sem prejuízo das competências exercidas pela Inspeção-Geral de Finanças que exerce o acompanhamento dos **aspectos económico-financeiros da concessão.**

METRO DO PORTO

Aqui a actividade de monitorização realizada pelo INTF, é feita com base num **protocolo de entendimento**, que foi celebrado em 17 de Junho de 2002, entre a entidade reguladora, a Normetro – Agrupamento do Metropolitano do Porto, ACE, e a Metro do Porto, S.A., já que esta concessão não está abrangida pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 270/03.

Tal protocolo manter-se-à em vigor até à aprovação do regime jurídico que irá regular os sistemas de metropolitano e metropolitano de superfície.

As **matérias nele insertas versam sobre:**

1. Reconhecimento da concessionária operadora;
2. Habilitação de pessoal;
3. Recepção do Sistema e Regulamento de utilização deste;
4. Registo do material circulante;
5. Sistema de Qualidade e Sistema Integrado de Segurança.

Tal como acontece para a concessão Fertagus, **o INTF actua no exercício das suas atribuições estatutárias, destacando-se a promoção da qualidade, a fixação dos requisitos de acesso, a certificação da segurança e a credenciação de pessoal.**

Comentário

Retira-se como ilação que, relativamente aos **níveis de serviço prestado:**

- ✓ Qualidade;

- ✓ Padrões de serviço,
- ✓ Condições de segurança;
- ✓ Cumprimento de padrões de desempenho por parte dos operadores

Não se encontra estabelecido um modelo comum a todos os operadores, **nem os normativos legais em vigor definem os aspectos quantitativos nem determinam os valores mínimos a alcançar, limitando-se à parte qualitativa.**

Ademais não se encontram ainda definidos, para a área da segurança, padrões quantificáveis, bem como métodos para a verificação do grau de cumprimento pela entidade reguladora relativamente às empresas a monitorizar.

Esta situação ficou espelhada em 4.1, quando se elencou o calendário dos trabalhos levado a cabo pela Agência Ferroviária Europeia, através da sua Unidade de Segurança, que irá produzir alterações significativas, aquando do seu *terminus*, nesta matéria.

Por ora, são as directivas comunitárias nesta matéria (vide supra a constituição do P.F. II), que vão dando a necessária resposta para estes obstáculos. De resto, a matéria do regime jurídico de segurança no sector ferroviário irá sofrer alterações significativas quando ocorrer a já anunciada alteração ao Decreto-Lei n.º 270/2003. Pelo que esta matéria, constitui igualmente um desafio para a actividade de caminho-de-ferro.

7.2. Actividade do gestor de infra-estruturas - REFER

O acervo legislativo que regula o modelo de controlo e monitorização efectuado pelo INTF, relativamente à actividade prestada pelo gestor da rede ferroviária, assenta para além no estatuído no Decreto-Lei n.º 299-B/98, no Decreto-Lei n.º 270/03, e demais actos regulamentares, conforme já referido, em matéria para apreciação de recursos.

Destaca-se de pertinente o reforço das competências do INTF, que irá ocorrer com a aprovação do diploma que alterar o Decreto-Lei n.º 270/03, que acrescentará a necessidade de uma autorização de segurança para o gestor da infra-estrutura, conforme se viu.

Por via da regulação jurídico-económica, o INTF, procedeu à **monitorização dos custos da REFER (contas de regulação – custos por actividade do ano corrente e previsões futuras)**. Esta medida beneficiou todos os que intervêm no sector, fomentando a transparência, já que se procedeu à identificação das margens para a redução dos custos reflectindo-se em todos os operadores.

Disso é exemplo o **Regulamento n.º 21/05**, que define o modo de prestação de contas por parte do gestor da infra-estrutura.

Com efeito, este modo de monitorização, contribui em última análise para a reestruturação financeira do sector, já que permite definir e quantificar o serviço público.

7.3. Qualidade de serviço

De acordo com as disposições legais, e actos regulamentares em vigor, o INTF tem desenvolvido a monitorização da qualidade do serviço prestado, de acordo aliás com o previsto no Decreto-Lei n.º 270/03.

Para esta actividade contribuiu:

- ✓ A definição e monitorização de objectivos;
- ✓ A existência de regras claras nesta matéria.

Como já se viu **a criação do Observatório** iria ajudar no cumprimento desta tarefa.



7.4. Acesso à actividade

O acesso à actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário, exige a **titularidade de uma licença, a emitir pelo INTF**. Esta é condição *sine quo non* para pedir à REFER o acesso à infra-estrutura ferroviária.

7.5. Acesso à rede

O controlo de acesso à rede encontra-se vertido no clausulado do Decreto-Lei n.º 270/03, onde resulta que o mesmo é exercido pela REFER, cabendo ao INTF a fiscalização do cumprimento dessa actividade.

Cabe ainda ao INTF, o papel de autoridade emissora de certificados de segurança, condição para utilizar a infra-estrutura ferroviária.

7.6. Segurança

Esta matéria assume particular relevância com a transposição do P.F. II onde o INTF, ficará também investido das competências previstas para a Autoridade de Segurança, para além das que actualmente já lhe pertencem enquanto entidade emissora dos certificados de segurança.

Nesta área, a monitorização é exercida com a actividade de Inspeção Ferroviária, que contribuiu para identificar *in loco* as deficiências existentes a consagrar em futuras recomendações.

7.7. Queixas e reclamações dos consumidores

Esta actividade começou desde o início deste ano, a ter maior expressão, designadamente após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 156/05, de 15 de Setembro, diploma, que veio

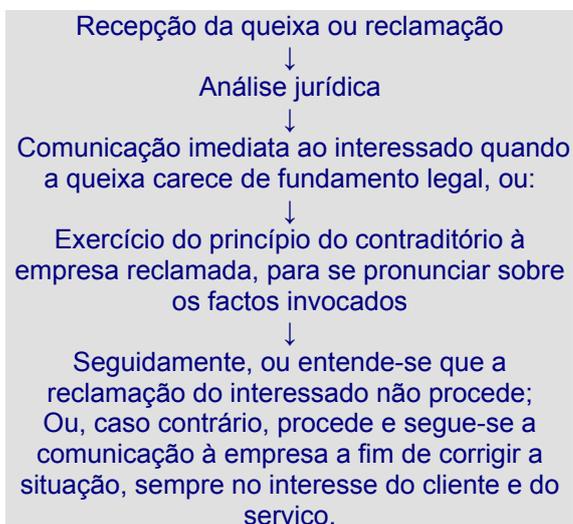
“*reforçar os procedimentos de defesa dos direitos dos consumidores e utentes no âmbito do fornecimentos de bens e prestação de serviços*”, passando a **instituir a obrigatoriedade de existência e disponibilidade do livro de reclamações**, nos estabelecimentos sujeitos ao âmbito daquele diploma.

Num outro passo daquele normativo, destaca-se *in casu* para a entidade reguladora o reforço de poderes de fiscalização e instrução dos processos de contra-ordenação na aplicação caso assim entenda, de **sanções acessórias**.

De resto, o INTF já dispõe, nesta matéria, de atribuições na **promoção da qualidade e dos direitos dos passageiros e clientes – artº 8º dos Estatutos, pese embora ainda não existir uma definição estratégica de uma Política de Qualidade que funcione como um garante de elevados níveis de prestação de serviços**.

Em Janeiro de 2004, o Conselho de Administração do INTF aprovou um procedimento e respectivas fases, que espelha a atitude desta entidade aquando da apresentação de uma reclamação, queixa ou recursos que tenha por objecto serviços prestados no sector ferroviário.

O esquema seguinte apresenta sumariamente as **fases desse procedimento**:



Com este procedimento visou o C.A.:

- **Realçar a vertente de mediação do INTF;**
- **Clarificar o papel nuclear desta entidade, e,**
- **Definir a função de provedoria dos interesses dos clientes.**

Como se referiu, os efeitos práticos da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 156/2005 reflectiu-se já no 1º trimestre deste ano, com **uma subida abrupta**, de acordo aliás com a informação disponível referenciada no quadro seguinte:

Meses / 2006	N.º de Reclamações
Janeiro	68
Fevereiro	537
Março	539
	Total: 1146

De acordo com a **proveniência das reclamações** por prestador de serviço, destaca-se que o maior exponencial é **proveniente do Metropolitano de Lisboa (com 352), logo seguida pelo operador privado de transporte de passageiro Fertagus, S.A. (com 135).**

Na situação inversa, encontra-se o **gestor da infra-estrutura REFER**, a Unidade de Carga da C.P., e as instalações por cabo (Teleférico do Jardim Botânico e Funicular dos Guindais), **todas com apenas uma reclamação.**

Quanto ao número e à natureza das reclamações

Objectos das reclamações	Total
Aquisição e utilização de títulos	245
Condições de utilização das estações	104
Actuação de operadores comerciais	74
Incidentes na circulação de comboios	71
Funcionamento de equipamentos de bilhética e de controlo de acessos	68
Pontualidade e fiabilidade de serviços	50
Multa por falta de título	50
Serviços rodoviários complementares e parques de estacionamento	35
Informação aos clientes	32
Desajustamento de novos horários	26
Condições de utilização do material circulante	11
Outras situações	7
	773

Sem dúvida que a aquisição de títulos de transporte é a área mais sensível para os utentes/utilizadores, onde situações práticas como a utilização de títulos de substituição, bem como a validade dos mesmos, são as que originam maior número de reclamações.

Ao contrário, factos relacionados com as condições dos sanitários a bordo, ou ainda com a própria informação prestada aos clientes, surgem com menor frequência.

Considera-se ainda de louvar a inserção no mapa do site do INTF (www.intf.pt) de uma **entrada directa para os consumidores que pretendam efectuar uma queixa ou reclamação para esta entidade.**



7.8. O impacto da execução do Decreto-Lei n.º 270/2003

Importa acentuar o impacto que surgiu no quadro legal nacional com a entrada em vigor deste diploma. Para a **entidade reguladora surgiu um reforço dos seus poderes, entre outros em matéria de licenciamento, supervisão, segurança, e na complementaridade da fiscalização, competindo-lhe ainda apreciar os recursos de decisão do gestor da infra-estrutura.**

Por outro lado **para a REFER, acentua as suas obrigações, considerando-o agente-pivô do desenvolvimento do sector ferroviário, devendo criar condições favoráveis ao aparecimento de novos operadores e de novos serviços.**

Como aspecto menos feliz, **sublinha-se uma vez mais que no desenvolvimento do sector, ainda não surgiram novos operadores, pese embora os serviços entretanto liberalizados.**

Esta nova realidade, leva a que o INTF deverá ser dotados de todos os meios humanos, e também de recursos naturais, para que possa assumir plenamente o cumprimento de tal tarefa.

Determina ainda o diploma em análise⁴³ que a entidade reguladora publique anualmente um relatório relativo à sua execução, do qual devem constar, *inter alia*:

- ✓ O impacto do mesmo no desenvolvimento no sector;
- ✓ As licenças emitidas;
- ✓ As acções de fiscalização efectuadas e o resultado das mesmas;
- ✓ Os regulamentos aprovados;
- ✓ As recomendações ou instruções emitidas;
- ✓ As decisões tomadas em sede de reclamações ou recursos;
- ✓ Os processos contra-ordenacionais e as decisões nele proferidas.

Verificou-se que, apesar de ainda tal relatório não ter sido publicado, **o mesmo já se encontra elaborado, dando resposta ao estabelecido naquele diploma.**

Como se referiu, pese embora ainda não apareceram novos operadores no mercado, a expectativa para este ano é positiva já que se encontram em fase de apreciação dois pedidos de licença, um deles submetido pela Fertagus, S.A., e um pedido de reconhecimento de licença obtido em Espanha pela COMPSA.

Constata-se que o facto de o território nacional ser ultra-periférico, poderá funcionar como um entrave ao aparecimento de novo operadores. Contudo, relativamente à Espanha, que apresenta semelhantes condições geográficas e tecnológicas, Portugal destaca-se pela positiva⁴⁴.

Ainda não foram realizadas quaisquer acções de fiscalização ou instaurados processos contra-ordenacionais ao abrigo deste diploma.

Foram já aprovados regulamentos e emitidas diversas instruções e recomendações, como seguidamente se dará conta.

Por último, verificou-se que já foi objecto de decisão um recurso do gestor de infra-estrutura referente ao Directório da rede para 2006, entreposto pela C.P. e pela Fertagus, dando já cabimento à nova competência do INTF, nesta sede.

7.9. Regulamentos

No âmbito da actividade de regulação e supervisão, deve o INTF *elaborar projectos de diplomas de enquadramento e disciplina do sector ferroviário*, missão que continua a ser cumprida, já que foram **elaborados e entregues ao Governo os anteprojectos de transposição do pacote ferroviário II**

⁴³ Vide art.º 76º.

⁴⁴ Vide estudo referido na nota de rodapé 41.

De igual modo, foram produzidos regulamentos⁴⁵ nas seguintes matérias:

- **Revisão da regulamentação técnica da actividade de caminho-de-ferro;**
- **Controlo da qualidade;**
- **Fiabilidade dos serviços prestados, e,**
- **Segurança.**

Sublinha-se como exemplo os seguintes regulamentos:

- **Regulamento n.º 21/2005, de 11 de Março⁴⁶ - Define as regras e os métodos de cálculo na fixação, determinação e cobrança de tarifas pela prestação de serviços essenciais, auxiliares e adicionais, a operadores, pelo gestor da infra-estrutura ou por outro prestador.**
- **Regulamento n.º 42/2005, de 3 de Junho - versa sobre os procedimentos para obter licenças para o exercício da actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário, de acordo com os requisitos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 270/03.**

Foi ainda entregue ao Governo, um anteprojecto de diploma respeitante à revisão da tarifa geral de transportes, que não teve acolhimento.

7.10. Actividade sancionatória

Verificou-se que esta actividade ainda não teve execução, apesar de integrar o leque das atribuições do INTF, podendo este para tal *aplicar coimas e quaisquer outras sanções a que houver lugar.*

Tal deve-se à adopção de outras metodologias pelo INTF: instruções e recomendações, que demonstra entre outros o papel pedagógico desta entidade quando inter age como o mercado, para auxiliar os intervenientes na correcta aplicação dos normativos em vigor.

Por outro lado, também ainda não se verificaram situações de violação dos normativos em vigor.

7.11. Recomendações

Entre as competências do INTF, que **assumem natureza regulatória, tais como promover a concorrência e desenvolvimento nos mercados do transporte ferroviário e garantir o acesso à rede dos operadores desse modo de transporte, inclui-se emitir instruções vinculativas e recomendações às entidades sujeitas ao seu poder de regulação, em matéria de execução do Decreto-Lei n.º 270/03.**

A tais recomendações e instruções deverá o INTF dar a devida publicidade. Posteriormente desenvolve o INTF a monitorização da implementação das recomendações com o objectivo de aferir o seu ponto de situação.

⁴⁵ Os regulamentos emitidos em execução do Decreto-Lei n.º 270/03, são obrigatoriamente publicados na 2ª Série do Diário da República, e ainda, sempre que se entenda necessário, publicados em outros meios considerados idóneos.

⁴⁶ Publicado no D.R. n.º 50, II Série de 11.03.05.



Constata-se que esta missão do INTF é bastante profícua, conforme demonstra o quadro que se segue:

Recomendações/ Instruções	Objecto	Data
Recomendação	Fixação de preços em percursos superiores a 50 km – aplicação da TGT	
Recomendação	Anteprojecto de Directório da Rede Ferroviária Portuguesa – 2004	27/11/2003
Recomendação	Anteprojecto de Directório da Rede Ferroviária Portuguesa - 2005	13/09/2004
Instrução	Anteprojecto de Directório da Rede Ferroviária Portuguesa - 2005	13/09/2004
Instrução	Certificação de Segurança	11/11/2005
Recomendação	Engatagem / desengatagem e imobilização do material circulante	21/10/2005
Recomendação	Tarifas de Directório de Rede para 2006	09/12/2005
Instrução	Procedimentos a encetar em matéria de registos de exploração em caso de ocorrência de acidente, acidente grave ou incidente passível de suscitar o início de procedimento de inquérito	23/03/2006

Verificou-se que estes instrumentos de actuação no mercado funcionaram de forma eficaz no exercício da intervenção regulatória, sendo os seus objectos pertinentes no quadro actual do sector.

7.12. Fiscalização

No âmbito desta actividade identificam-se, **seguidamente, as principais acções de fiscalização**, desenvolvidas pelo INTF, entre 2001 e 2005:

Identificação	Âmbito
C.P, E.P.	Fiscalização às condições de operação da C.P. / fiscalização à manutenção de material circulante
Fertagus	Fiscalização às condições de operação da Fertagus / fiscalização à manutenção de material circulante
Sistema de mini comboio da Costa da Caparica	Fiscalização às condições de funcionamento do sistema
Sistema de Metro de Lisboa	Fiscalização a novos troços do Sistema do Metro (estado de acabamento e estado de implementação de medidas de segurança)
Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto	Fiscalização aos troços terminados da rede do Sistema
REFER	Fiscalização às condições de operação da Refer / Fiscalização aos novos troços do Eixo Ferroviário Norte-Sul – extensão da concessão a Setúbal
FERNAVE	Fiscalização às condições de formação de maquinistas para a Fertagus
Instalações por cabo para o transporte de pessoas	Fiscalização de instalações a fim de obter autorização de entrada /continuação em serviço

O quadro supra, sumariza as acções de **fiscalização** desenvolvidas pelo INTF, **função que como se viu em outro passo do presente relatório, se integra na actividade regulatória *stricto sensu***. Verificou-se, no entanto, que esta actividade foi assegurada de forma insuficiente, devido à falta de meios.

Realizaram-se acções no contexto da supervisão do contrato de concessão Fertagus (exploração /manutenção do material circulante), levadas a cabo pela equipa interdisciplinar constituída para o efeito, mas no âmbito da promoção da qualidade e dos direitos dos passageiros e clientes, prevista estatutariamente, nada ainda foi desenvolvido.

Foram feitas recomendações que surgiram no seguimento de inquéritos por acidente, cuja avaliação do grau de implementação é monitorizada pelo INTF. Caso haja incumprimento é desencadeada a competente acção de fiscalização.

Resultados obtidos / Recomendações efectuadas

Em termos globais, verificou-se que todas as acções de fiscalização culminaram sempre num relatório final, com conclusões e recomendações, dirigidas à entidade ora fiscalizada, sendo *a posteriori* novamente fiscalizadas no seu grau de acatamento pelo INTF.

Seguidamente sumarizam-se, apenas, algumas das recomendações efectuadas pela entidade reguladora.

C.P. E.P.

Foi recomendado o cumprimento dos procedimentos de segurança da circulação de comboios, e o desenvolvimento da actividade de fiscalização do seu pessoal, com conhecimento ao INTF.

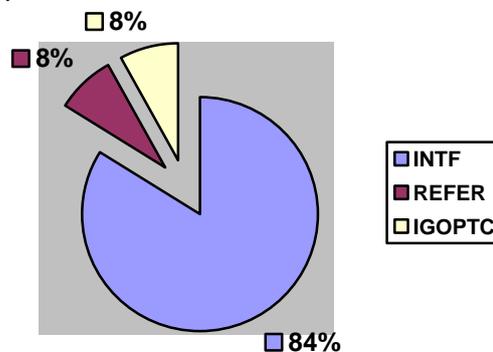
FERTAGUS

Foram analisadas *entre outras*: a conformidade dos procedimentos de manutenção, as condições do material circulante, e ainda a verificação de assuntos resultantes de outras acções de fiscalização

Constatou-se, ainda, que foram aplicadas medidas correctivas ou preventivas para a empresa, respeitantes aos assuntos examinados, devendo aquela proceder à implementação das mesmas a fim de suprir as deficiências detectadas.

Entidades que solicitaram as acções de fiscalização

Do universo fiscalizado pelo INTF, verificou-se que, na sua maioria, a **iniciativa** pertenceu a esta entidade de acordo com o gráfico que se segue:



Assistiu-se a um total de dez acções de fiscalização cuja iniciativa pertenceu à entidade reguladora, tendo a REFER e a Inspeção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações – IGOPTC, solicitado uma cada.

7.13. Avaliação do impacto regulatório

Apesar da ainda curta existência da entidade reguladora – INTF, a sua actuação no desempenho para a missão para a qual foi criado é **bastante positiva**, apesar de ainda não ter efectuado nenhum estudo para avaliar o impacto regulatório.

Destaca-se a importante preocupação de tornar o sector ferroviário mais competitivo, que passa pela criação de condições efectivas para a entrada no mercado de operadores privados num sector tradicionalmente alicerçado em empresas públicas, onde o Estado exerce o seu *jus imperi*.



Não podemos deixar de referir que a actual configuração institucional da reguladora funciona como o seu “*handy cap*” para o desempenho das suas atribuições, bem como as inúmeras referências feitas ao longo do presente relatório, à sua já crónica falta de recursos e meios para o cumprimento do seu escopo e ainda a ausência de período de instalação.

Acresce, a todos estes constrangimentos, a perspectiva de criação de uma entidade reguladora única nos transportes terrestres, com mercados distintos, onde surge a Comissão Europeia a promover uma inversão do declínio da quota modal do transporte ferroviário, relativamente ao transporte rodoviário.

Nesta sede não podemos deixar de citar a entidade reguladora que destaca, “perante a maior organização e capacidade reivindicativa dos interesses sectoriais ligados ao transporte rodoviário, a vertente de promoção da transferência modal para o transporte ferroviário poderá ser fortemente desvalorizada no contexto de uma entidade reguladora única nos transportes terrestres.”

Ilustra-se no quadro que se segue um **balanço do trabalho já desenvolvido**, onde se incluem aspectos positivos e negativos, e ainda alguns dos principais desafios que irão surgir no **sector ferroviário** *inter alia* para a sua entidade reguladora:

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	DESAFIOS
Diversas recomendações efectuadas no seguimento de investigações técnicas de acidentes, cuja monitorização é feita pelo INTF.	A actual configuração do INTF caracteriza-o como uma entidade reguladora semi-independente, visto que não dispõe de competência orgânica, nem funcional.	Criação de uma entidade reguladora única no sector dos transportes terrestres, com a extinção do INTF e da DGTT.

(cont.)

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	DESAFIOS
Exercício de poderes regulamentares.	Exercício de funções que não se compactua com o exercício da função regulatória.	Alteração do modelo institucional da entidade reguladora, que passa pela independência financeira do OE.
Diversas acções de fiscalização efectuadas, na sua maioria por iniciativa do INTF, pese embora a falta de recursos.	Necessidade de clarificação das suas atribuições, devido à criação das Autoridades Metropolitanas de Transportes.	Expurgo do seu estatuto das funções que não pertence à regulação <i>stricto sensu</i> .
Acompanhamento e monitorização da concessão Fertagus, e ainda aos outros sistemas de metropolitanos inseridos nas competências do INTF.	Ausência de recursos humanos, com as constantes saídas de pessoal, verificadas nos últimos anos, o que poderá comprometer o desempenho da regulação técnica.	Alteração do Decreto-Lei n.º 270/2003, com a transposição do pacote ferroviário II. Liberalização do transporte de passageiros em 2010.
Transposição de directivas comunitárias.	Elevado peso de empresas públicas no sector.	Contratualização das obrigações de serviço público com a C.P, E.P, competindo ao INTF dar apoio ao Governo.
Cumprimento genérico das suas atribuições regulatórias na área económica: entidade de recurso das decisões do gestor da infra-estrutura, e imposição a este de Contas de Regulação.	Actuação quase nula na fixação e controlo de preços e tarifas e na taxa de utilização.	Criação de uma Lei – Quadro para as entidades administrativas independentes.

(cont.)

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	DESAFIOS
Acompanhamento e avaliação do mercado: através das contas de regulação, análise do Directório da Rede e de queixas e reclamações no âmbito do Decreto-lei n.º 156/2005.		Regime jurídico de segurança no sector ferroviário que passa pela criação de Autoridades Nacionais de Segurança e de organismos de investigação de acidentes.
Entrada paulatina de novos operadores já que está em curso a apreciação de um pedido de reconhecimento de licença por um operador Espanhol.	Caso não haja reforço do perfil da intervenção regulatória, haverá dificuldade no cumprimento de determinadas medidas comunitárias, de que é exemplo a avaliação do impacto económico de um serviço internacional num serviço prestado em regime de serviço público, que surgirá na transposição do P:F III.	Captar investimento privado para levar para o sector melhor qualidade, eficiência e melhores preços.
		Promover a concorrência pelo mercado por via de procedimentos concursais, a fim de permitir a prestação de serviços de transporte de passageiros, o que introduziria uma maior dinâmica ao sector.

(cont.)

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	DESAFIOS
	A promoção da arbitragem voluntária para resolução de conflitos e a promoção da qualidade, com desenvolvimento diminuto face à falta de recursos.	Futura criação de uma rede paralela de alta velocidade, competindo com a rede actualmente existente.
	Regulação técnica assegurada de forma insuficiente.	Cooperação entre reguladores internacionais.



III Recomendação Final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

8 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, as suas conclusões e, em especial, as respectivas Recomendações, o TC entende instruir o Governo, através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para lhe transmitir ou mandar comunicar, por escrito e no prazo de 6 meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele mesmo prazo, deve o Governo ou quem este determinar, explicar detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

9 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro do Estado e das Finanças
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Ao Conselho de Administração do INTF.
- Nos termos e para os efeitos previstos no n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ao representante do Procurador-Geral da República junto do TC.

10 PUBLICIDADE

O presente Relatório, após ter sido remetido às entidades atrás discriminadas, deve, em tempo oportuno e pelos competentes serviços do Tribunal, ser:

- Difundido por todos os meios de comunicação social;
- Inserido no sítio da Internet do TC.

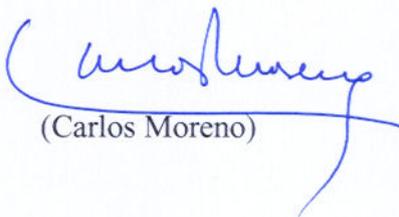
Tudo acompanhado, na íntegra, das Respostas enviadas na sequência do exercício do princípio do contraditório, que fazem parte integrante do presente Relatório.

11 EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto - Lei n.º 66/96 de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte do INTF, no montante de 16 096,00€ (dezasseis mil e noventa e seis euros).

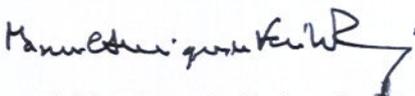
Tribunal de Contas, em 4 de Outubro de 2006

O Conselheiro Relator

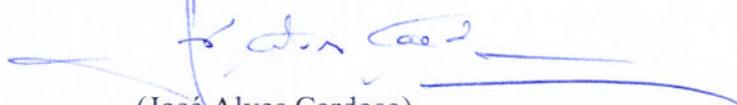


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral da República



(Daciano Pinto)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho de Administração do INTF



**Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes
e Comunicações**



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

31.AGO.2006+007700

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de
Contas
Dr. Carlos Moreno

C/CONHECIMENTO

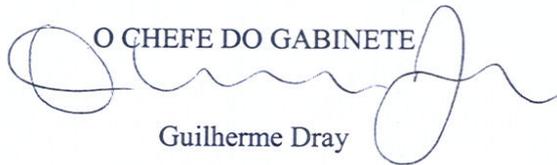
Exmº Senhor
Chefe do Gabinete da Senhora
Secretária de Estado dos Transportes

Procº 86.43/2006

**Assunto : RELATO DE AUDITORIA SUBORDINADA AO TEMA "REGULAÇÃO NO SECTOR DOS
TRANSPORTES"
V. REFº 9716 DE 1 DE AGOSTO 2006**

Na sequência do processo de auditoria acima referenciado, encarrega-me S. Exa. o
Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações, de remeter em anexo,
em sede de contraditório, um conjunto de observações relativas ao Relato da
Auditoria *supra* referenciada.

Com os meus melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE

Guilherme Dray

Original segun e/ dar
entredena DOTE em
V/S/06
/BF



Relato de Auditoria do Tribunal de Contas subordinado ao tema “Regulação no Sector Ferroviário”: exercício do contraditório

OBSERVAÇÕES

1. NOTAS SOBRE A REGULAÇÃO

Pela sua complexidade temática, organizacional, institucional e de funcionamento, o **sector dos transportes** apresenta-se como um exemplo paradigmático daquilo que constitui o território de confluência entre o público e o privado, entre a **regulação** e a **concorrência**, entre os factores económicos, jurídicos (*stricto e latu sensus*), ambientais, de ordenamento e de gestão.

Num processo de reestruturação de serviços de interesse público (ou de interesse económico geral), a **regulação** pode constituir um factor crucial. Com efeito, a **regulação** é uma função relativamente inovadora, que reclama uma nova postura e forma de actuação por parte dos organismos competentes da Administração Pública. Desde logo, está em causa definir o **modelo regulador** mais adequado para cada sector ou sistema de serviços. Para além das soluções **institucionais**, também a escolha do **método de regulação** (ou combinação dos métodos) mais apropriado para a entidade reguladora é objecto de debate e de controvérsia.

A primeira razão da **regulação** está ligada à garantia dos **mecanismos da concorrência**. Há que garantir efeitos tão próximos quanto possível de um mercado concorrencial, evitando os perigos decorrentes das concentrações, em especial os abusos de posição dominante. Importa pois regular o mercado para garantir concorrência ou, pelo menos, a contestabilidade dos seus agentes mais poderosos.

A segunda razão está ligada aos limites e **"falhas" do mercado**, isto é, às situações em que o mercado não pode funcionar por razões materiais. É o caso dos "monopólios quase naturais", em que por restrições físicas e razões de racionalidade económica e ambiental, resulta problemático estabelecer uma pluralidade de operadores. Tal sucede nas chamadas "indústrias de rede", como as do transporte e distribuição de electricidade e de gás, de água e efluentes líquidos, comunicações electrónicas, etc. Tal é, também, o caso do **sector ferroviário**, embora a concorrência intermodal reduza fortemente o efeito de monopólio.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Uma terceira razão relaciona-se com as "**obrigações de serviço público**", que se mantêm mesmo em sede de processos de "privatização" e liberalização das empresas públicas e do afastamento dos antigos mecanismos do exclusivo público, inerentes à responsabilidade directa do Estado pela prestação de serviços públicos.

É por este conjunto de razões que a actividade de regulação introduziu, na actualidade, novas funções do Estado na esfera económica.

- A REGULAÇÃO TRADICIONAL

Tradicionalmente, o Estado intervencionista assumiu-se também como regulador, desenvolvendo, fora do campo dos serviços públicos, uma actividade económica com finalidade regulatória. A **empresa pública** correspondia, no fundo, a uma forma de *regulação endógena*.

Porém, além dessa regulação indirecta por via da empresa pública, a intervenção económica também se desenvolveu em relação à economia privada por via administrativa, mediante o condicionamento do **acesso ao mercado** (*licenciamento, garantias de exclusivos, etc.*) e a **regulamentação do exercício** de actividades, restringindo a liberdade comercial das empresas privadas (*fixação ou condicionamento dos preços, por exemplo*).

No modelo tradicional, essa regulação administrativa podia revestir duas modalidades, quanto à competência para a efectuar, conforme ela competisse aos serviços administrativos governamentais (regulação por via da *administração directa do Estado*) ou a organismos administrativos dele destacados, ou seja, a regulação por via da agência pública relativamente autónoma ou do instituto público (*administração indirecta do Estado*).

- A REGULAÇÃO INDEPENDENTE

Na Europa, a partir do princípio dos anos oitenta, o movimento de privatização do sector público e a liberalização de monopólios públicos e privados existentes conduziu à introdução de formas de **regulação independentes**. O fenómeno começou nos mercados financeiros (mercados de valores mobiliários), os primeiros a serem privatizados e liberalizados, tendo depois passado para outros sectores antigamente submetidos ao regime de exclusivo público, quase todos eles "indústrias de rede", e por isso, monopólios quase naturais, como a água e a energia.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

A racionalidade da **regulação independente** fundamenta-se na valorização da sua tecnicidade e procura-se garantir a sua independência pelas seguintes vias:

- (i) separação entre o operador público ou concessionário público e regulador;
- (ii) independência face a interesses regulados (incompatibilidades) e medidas contra a dependência do regulador face aos regulados; e
- (iii) independência do regulador perante o governo (independência orgânica e funcional)

Note-se que, em relação à última destas vias, para além de não ser claramente demonstrável o seu valor acrescentado, se suscitam problemas de concepção e de compatibilização com os princípios democráticos (ausência de legitimidade política, falta de responsabilidade perante os órgãos políticos representativos, etc.). Em contrapartida, as duas primeiras vias são essenciais para evitar o risco mais grave, da captura do regulador por regulados.

- PRINCÍPIOS DA REGULAÇÃO ECONÓMICA

A **regulação económica** envolve uma intervenção pública em mercados imperfeitos, como resposta a uma combinação de objectivos normativos e de interesses privados. Por outras palavras, sendo a regulação (*maxime* a regulação económica) uma forma de intervenção do Estado em sectores de interesse público vulneráveis à acção monopolística ou oligopolística de actores privados / empresas, fará sentido falar em consensos ou será melhor assumir a inequívoca existência de tensões entre interesses duais/antagónicos em presença?

O melhor funcionamento daqueles mercados dependerá, assim, da imposição (ou não) de algum **modelo de regulação económica**.

As denominadas falhas de mercado são muitas vezes acompanhadas de falhas do direito privado e pelas próprias falhas de regulação económica e a questão teórica subjacente a esta discussão é a avaliação dos vários tipos de falhas/imperfeições. Por outro lado, a intervenção do Estado no controlo de empresas produtoras de bens de utilidade pública, com grau de monopólio significativo, exige a fixação de objectivos claros para os respectivos órgãos reguladores.

Existem, basicamente, duas formas institucionais para introduzir, de forma explícita e externamente à empresa, a regulação económica:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- (i) Através de um órgão especialmente criado para o efeito, com responsabilidades específicas numa dada indústria; ou
- (ii) Em departamentos governamentais.

A intervenção dos diferentes reguladores na formação das tarifas nos vários sectores referentes a serviços de interesse económico geral (**transportes**, energia, telecomunicações e águas) não obedece a um mesmo padrão de competências. Existem casos em que é o mercado que determina as tarifas e outros em que, pelo facto de não se dar a intervenção do mercado em nenhum momento da fixação das tarifas, estas são fixadas pelo regulador. E existem situações intermédias em que o regulador pode emitir pareceres sobre as questões das tarifas/preços.

É neste contexto que o regulador, cuja actividade se destina à defesa do interesse público, se apresenta como um sucedâneo possível das forças de mercado, quando este não existe ou é marcadamente imperfeito.

2. DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS EM CURSO

Cumprir referir que qualquer intervenção/reforma sobre o **modelo de intervenção pública na área dos transportes** (no caso concreto, dos transportes terrestres) deverá ter em conta o conceito de **mobilidade sustentável**, preconizado no Programa do Governo, bem como a necessidade de promover a **intermodalidade**, optimizando o desempenho global dos modos de transporte público, incrementando a sua utilização) e reduzindo o congestionamento gerado pelo transporte individual. Por outro lado, propôs-se o Governo a retomar uma prática de **planeamento integrado, dinâmico e sistemático dos sistemas de mobilidade**, disponibilizando um referencial claro para os diferentes níveis de Administração e para os operadores públicos e privados, permitindo tomadas de decisão adequadas de investimento e de exploração.

Assim, a articulação intermodal e o planeamento integrado do sistema de transportes exigem uma reforma profunda que passa:

- (1) Pela **contratualização do serviço público de transportes**;
- (2) Pela implementação das **Autoridades Metropolitanas de Transportes (AMTs)**; e
- (3) Pela reformulação da orgânica da intervenção pública sectorial, através da extinção do INTF, da DGTFE e criação do novo **Instituto dos Transportes Terrestres, IP (ITT, IP)**.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Sobre a **contratualização** dos serviços de transporte colectivo de passageiros, esta deve ser encarada como matéria susceptível de condicionar fortemente o modelo de regulação sectorial, uma vez que, no contexto europeu em que está a ser regulamentada, permitirá enquadrar, clarificar e disciplinar a atribuição de compensações financeiras aos operadores, públicos e privados, sem que estes deixem de assumir os riscos de natureza comercial.

3. O NOVO INSTITUTO DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ITT, IP)

Procurando dar unidade ao sector do transporte terrestre, propôs-se – no seguimento da reforma institucional preconizada pelo PRACE – a criação de um novo organismo – o Instituto dos Transportes Terrestres, IP – que resulta da extinção da DGTTF, do INTF, e que integrará as funções/atribuições da DGV no que se refere ao universo “veículos-condutores”.

Assim, para a **reestruturação da intervenção pública na área dos transportes terrestres**, foi assumida como orientação, que deveria visar a criação de uma **única entidade**, que exerceria funções regulatórias, bem como funções que se poderiam reconduzir a actos de administração “clássicos”.

O ITT integrará assim a administração indirecta do Estado, assumindo a forma de instituto público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sujeito à tutela e superintendência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

O ITT, I.P. terá por **missão** regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes terrestres, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, visando, ainda, a promoção da segurança, da qualidade e dos direitos dos utilizadores dos referidos transportes.

Com a criação do ITT, IP perspectiva-se, ainda, por via da integração de algumas das atribuições actualmente cometidas à DGV – Direcção Geral de Viação, criar um sistema de informação fortemente integrado.

Esta reestruturação assume também a lógica do PRACE, uma vez que a criação de uma entidade para a gestão e regulação dos transportes terrestres permite a **diminuição das estruturas administrativas de suporte à actividade operacional e dos recursos que lhes estão afectos**, potenciando, concomitantemente, a racionalização e simplificação dos procedimentos.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Note-se, que a reforma em curso, mesmo privilegiando a **coordenação inter-modal** tem em conta as **especificidades** de cada um dos sub-setores a integrar – **ferroviário e rodoviário** – os quais apresentam estádios diferentes de desenvolvimento e de liberalização. A liberalização no transporte rodoviário foi essencialmente efectuada através da desregulamentação do acesso à actividade, *i.e.* por via da eliminação dos obstáculos legais e administrativos que entravavam o acesso de novos operadores e que favoreciam os operadores instalados e o operador ferroviário tradicional – a CP; por outro lado, os serviços são prestados sobre uma infra-estrutura com pouco condicionamento dos seus utilizadores. Assim, até poderá considerar-se que nem existe regulação no domínio do transporte rodoviário, na medida em que a actividade se desenvolve fisicamente numa rede cujo acesso não é restritivo, e por outro lado, existe um mercado atomizado, em que as garantias do seu funcionamento não foram reconduzidas ao ordenamento jurídico de um regulador, mas confiadas aos agentes económicos em ambiente de concorrência.

Pelo contrário, no sector ferroviário, a existência de um monopólio quase natural na gestão da infra-estrutura reclama a regulação do mercado. O sector ferroviário inclui-se assim na “**economia de mercado regulada**”, cada vez mais caracterizada pela desintervenção do Estado e pela liberalização de actividades antes mantidas em exclusivo no sector público. Assim, as empresas públicas operando no sector deverão estar sujeitas, em pé de igualdade com os operadores privados, ao poder regulatório de uma entidade que garanta um quadro de funcionamento do sector pautado pela equidade e pela não discriminação dos diferentes operadores no exercício das actividades.

Atendendo a esta necessidade de regulação, a reforma em curso preconiza a separação/autonomização do principal núcleo regulatório (**regulação económica**) no sector ferroviário. Assim prevê-se, no âmbito do ITT, a existência de uma unidade orgânica, dotada de independência funcional – a **Unidade de Regulação Ferroviária**. Tal unidade, assumirá funções de **regulação técnica e económica** da actividade ferroviária, designadamente na relação entre o gestor da infra-estrutura e os operadores de transporte ferroviário. Note-se que o dirigente da Unidade de Regulação Ferroviária será nomeado directamente pelo Ministro que tutela o sector dos transportes, não dependendo hierarquicamente do órgão directivo do ITT. A organização, funcionamento e competências desta **Unidade de Regulação**, bem como a sua articulação e partilha de funções com outras unidades orgânicas do ITT deverá ser estabelecido em regulamento autónomo.

Igualmente no que respeita às matérias atinentes a **inquéritos sobre acidentes e incidentes no sector ferroviário**, a “Directiva Segurança”, incluída no “Pacote Ferroviário II” (Directiva n.º 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004), impõe que o organismo responsável pelos inquéritos seja independente, na sua organização, estrutura jurídica e processo de decisão, de qualquer gestor de infra-estrutura, empresa ferroviária, organismo de tarifação, entidade responsável pela repartição de capacidade (...),



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

devendo, igualmente, ser funcionalmente independente da autoridade responsável pela segurança e de qualquer entidade reguladora dos caminhos de ferro. Tal será assegurado pela criação de um **Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários** (GISAF), orgânica e funcionalmente independente do ITT, IP, o qual terá por missão investigar os acidentes, incidentes e ocorrências relacionadas com a segurança dos transportes ferroviários, visando a identificação das respectivas causas, elaborar e divulgar os correspondentes relatórios, promover estudos e propor medidas de prevenção que visem reduzir a sinistralidade ferroviária.

4. CONCLUSÕES

- As conclusões (ou as recomendações, plasmadas na secção de dedicada aos “Principais Desafios para a melhoria da Regulação”) do Relato de Auditoria do TC ao tema da “Regulação no Sector Ferroviário” não deverão ignorar as **reformas institucionais** actualmente em curso no **sector dos transportes terrestres**, as quais passam pela definição de um **modelo de contratualização do serviço público do transporte de passageiros**, pela implementação das **Autoridades Metropolitanas de Transporte** e pela própria reformulação da entidade da Administração Pública com intervenção nesse sector - o ITT, IP, nos termos acima referidos;
- Há a considerar que **não existem modelos regulatórios únicos** e que cada modelo deverá ter em conta as características intrínsecas do sector para o qual foi desenhado.
- O aparente antagonismo “**Regulação Tradicional**” (exercida por órgãos da Administração indirecta do Estado, institutos públicos na sua vertente tradicional) vs. “**Regulação Independente**” (as autoridades reguladoras dotadas de independência orgânica e funcional, neutralidade política da gestão e imparcialidade¹), deve ser contextualizado e compreendido tendo em conta o sector económico/de actividade no qual é aplicado e os princípios básicos do sistema administrativo e da organização política portuguesa.
- Na reforma em curso, no âmbito do PRACE, a criação do ITT, IP, tem como ponto de partida a consideração do **mercado de serviços de transportes (terrestres)**, perspectivado por um modelo de **mobilidade sustentável**, com promoção da **intermodalidade** e prática de planeamento

¹ Cfr. LEITÃO MARQUES, Maria Manuel, SIMÕES DE ALMEIDA, João Paulo, e MATOS FORTE, André, *in* Concorrência e Regulação (A relação entre a Autoridade da Concorrência e as Autoridades de Regulação Sectorial), Coimbra Editora, 2005.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

integrado, sendo ponderadas (a) as condições de concorrência intermodal; (a) a abertura dos mercados e os diferentes estádios de liberalização; e (c) os mecanismos concorrenciais para acesso à prestação de serviços públicos de transporte em que haja lugar a compensação financeira de obrigações (tarifárias, de explorar, de transportar).

- De facto, não é possível concluir (como conclui o Relato de Auditoria do TC) que os objectivos da política comunitária para o sector ferroviário resultam na adopção de um modelo de regulação (económica) independente: nas diversas directivas comunitárias, a exigência de independência coloca-se nas relações entre os vários tipos de entidades envolvidas (gestores de infra-estrutura, operadores de transporte, responsáveis pela segurança, organismos responsáveis por inquéritos e investigação de acidentes/incidentes). Assim, não é evidente a necessidade (via legislação comunitária) de uma regulação independente, nomeadamente no que respeita aos governos (que em muitos casos de direito comparado são elegíveis como reguladores sectoriais da ferrovia); por outro lado, também não é evidente que as orientações para a liberalização dos mercados de serviços ferroviários impliquem, *de per se*, a necessidade de reforço dos mecanismos regulatórios. Tal caminho para a liberalização poderá conduzir a maiores aberturas de mercados e (até) à privatização de certas actividades actualmente na esfera pública, mas não alarga nem aprofunda o campo de regulação sectorial, o qual deve ser bem delimitado e incidir prioritariamente sobre as relações entre as entidades gestoras do monopólio (quase) natural da infra-estrutura ferroviária e os operadores de transporte (nesse sentido, veja-se a preocupação pela independência das funções de regulação económica, manifestada através da criação da Unidade de Regulação Ferroviária, cuja estrutura é funcionalmente independente do ITT e pela atribuição das funções relativas ao Inquérito e Investigação de Acidente/Incidentes Ferroviários, a uma estrutura orgânica independente (GISAF).



A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Crispina', written in a cursive style.

Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Presidente do Conselho de Administração do INTF



Tribunal de Contas



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Carlos Moreno
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V. Ref.:
Proc. n.º 2/2006-Audit.

N. Ref.:
AJ-P.

Ofício:

0 2 3 4 3 2006-08-31 10 55

Assunto: Relato de auditoria subordinada ao tema "Regulação no Sector dos Transportes"

Exmo. Senhor, *Conselheiro*

Na sequência do Relato de Auditoria subordinada ao tema "Regulação no Sector do Transporte Ferroviário", enviado ao INTF na sua integralidade, para efeitos do exercício do contraditório, junto se remete a pronúncia deste Instituto, a qual segue igualmente em suporte informático.

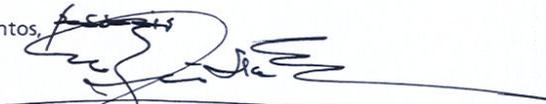
Permitimo-nos, uma vez mais, elogiar a inclusão no Programa de Fiscalização desse Tribunal de uma auditoria temática sobre a Actividade Regulatória, com incidência, de entre outros, no sector dos Transportes Ferroviários.

Salientamos, ainda, a qualidade do relato de auditoria em epígrafe, ao qual o INTF, em cumprimento do espírito de cooperação com o Tribunal de Contas, e não obstante os vários constrangimentos que suporta, designadamente a escassez de recursos humanos, elaborou uma resposta tão completa quanto possível.

O INTF não pode, contudo, deixar de expressar a sua concordância com o princípio de que o bom funcionamento e o desenvolvimento do sector ferroviário dependem da existência de uma entidade reguladora efectivamente operacional e credível, pois a liberalização do mercado do transporte ferroviário exige uma acção regulatória firme, efectiva e imparcial. Para tanto, a entidade reguladora deve ser verdadeiramente independente e ser dotada dos recursos humanos e financeiros bastantes para exercer a sua acção, a qual deve apenas poder ser impugnada judicialmente.

Neste contexto, em nosso entender constitui um especial desafio para o futuro do sector a decisão do Governo de extinguir o INTF e de criar um novo organismo com funções integradas para todo o transporte terrestre.

Com os meus cumprimentos,


António Brito da Silva
Presidente

Anexo: o mencionado



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

No seguimento do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas subordinada ao tema “Regulação no Sector do Transporte Ferroviário”, no âmbito de uma auditoria temática sobre a Actividade Regulatória, em geral, incluída no Programa de Fiscalização desse Tribunal para 2006, junto se envia a pronúncia deste Instituto, para efeitos do exercício do contraditório, tendo sido adoptada, por uma questão de clareza, um esquema de resposta o mais aproximado possível da estrutura do Relato de Auditoria (doravante Relato. Assim:

PRONÚNCIA DO INTF AO RELATO DE AUDITORIA “REGULAÇÃO NO SECTOR DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO”:

A – SUMÁRIO EXECUTIVO

II – CONCLUSÕES GERAIS

4. CONTEXTO DA REGULAÇÃO NO SECTOR DOS TRANSPORTES

Neste ponto (pág. 6 do Relato) é realizada uma apreciação sintética da regulação no sector dos transportes que adequadamente sublinha a existência de “fortes limitações no tocante à independência” dos institutos públicos reguladores em presença no sector – o INAC e o INTF, mas que, em nosso parecer, fica aquém na análise da proposta extinção do INTF prevista no Programa de reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), designadamente quanto ao impacto que a criação de uma entidade única para o sector dos transportes terrestres terá na prossecução da actividade de regulação do sector ferroviário.

5. ENQUADRAMENTO DO SECTOR DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Neste ponto (págs. 7 a 8 do Relato) é efectuado o enquadramento do sector do transporte ferroviário em termos que, por um lado, importa precisar:

É referido no Relato que a reforma institucional do sector efectuada com criação da REFER, E.P. e do INTF “resultou da transposição do Pacote Ferroviário I”. Ora, tal não se afigura correcto, uma vez que a cisão da C.P., E.P. e a conseqüente criação, em 1997, da REFER, E.P., e a posterior criação em 1998 (e não em 1999 como é indicado no Relato) do INTF



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

enquanto entidade reguladora do sector, anteciparam o modelo institucional que viria a ser consagrado, em 2001, no normativo comunitário designado por “Pacote Ferroviário I”¹, ao qual veio a ser dada transposição pelo Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.

Por outro lado, importa sublinhar a acuidade da análise efectuada no Relato ao papel do Estado no sector ferroviário, que destaca “a necessidade de, rapidamente, se separar os diversos papéis do Estado, nomeadamente, os de Estado tutela, de Estado accionista e de Estado concedente da sua função de regulação, isto, em prol de um quadro regulatório mais transparente e credível”².

Neste contexto, é efectivamente premente – tal como se afirma no Relato – definir o quadro jurídico das obrigações de serviço público (OSP) das empresas do sector e ultrapassar as fortes limitações à independência orgânica e funcional a que está sujeita a entidade reguladora (quer seja o INTF, na sua forma presente, quer, do que se conhece, na sua forma futura de “Instituto dos Transportes Terrestres”).

No mesmo sentido se pronunciou recentemente a Comissão Europeia, no “Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité económico e Social Europeu e ao Comité das regiões sobre a execução do Primeiro Pacote ferroviário”³, tendo identificado vários “pontos-chave” em que os Estados-Membros deverão centrar os seus esforços⁴, dos quais se destacam os seguintes:

¹ Designação comumente utilizada para designar o conjunto das Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001.

² Cfr. pág. 8 do Relato (sublinhado nosso):

³ COM(2006) 189 final, de 3.5.2006, disponível na página da Direcção-Geral de Energia e Transportes em: http://ec.europa.eu/transport/rail/overview/infrastructure_implementation_en.htm

⁴ Cfr. pág. 10 e 11 do Relatório da Comissão:

«The Commission believes that the implementation of the first railway package by the Member States is well under way but that more needs to be done with regard to several aspects in order to ensure that its effects are complete. The Commission will ensure this by using all of its powers.

It believes that the Member States should direct their efforts towards:

- completing the restructuring of the incumbents while ensuring the separation of accounts and the separation of essential tasks such as the allocation of capacity and charging;
- the establishment of principles for rail infrastructure charging which take account of the way in which other transport modes are priced and forms part of a genuine transport strategy which will boost fair competition between modes and sustainable development;
- the creation of the administrative capability which is required for the proper operation of the regulatory body and the national safety authority, while ensuring that these bodies are genuinely independent;
- contractualisation of the State’s financial relations with the infrastructure manager for the funding of maintenance and modernisation of the railway infrastructure, in the context of the establishment of a performance-based system;



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

- 1- Criação das capacidades administrativas necessárias ao bom funcionamento da entidade reguladora e da autoridade nacional de segurança, garantindo, em simultâneo, uma independência genuína destes organismos;
- 2- Contratualização das relações financeiras do Estado com o gestor da infra-estrutura;
- 3- Clarificação das relações financeiras entre as autoridades nacionais e regionais responsáveis pelos transportes e as empresas ferroviárias, mediante a celebração de contratos de serviço público devidamente publicados

6. QUANTO AO MODELO DE REGULAÇÃO DO SUBSECTOR DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Efectivamente, e tal como é referido no Relato (pág. 9), ao INTF foi atribuído um vasto leque de atribuições e de competências relativas ao transporte ferroviário⁵, algumas das quais dificilmente compatíveis com a actividade regulatória *stricto sensu*, "que não são certamente compagináveis com a actual estrutura de meios técnicos e humanos afecta ao INTF"⁶.

Em nosso parecer não se dá, neste ponto do Relato, o devido destaque às propostas do INTF para alterar esta situação, nomeadamente a proposta de alteração estatutária, apresentada ao Governo a 1 de Abril de 2004, juntamente com o Relatório exigido pelo artigo 50.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP) (cfr. o documento junto como ANEXO 3 à resposta deste Instituto ao Questionário dirigido pelo TC ao INTF).

- clarification of the financial ties between the national and regional transport authorities and the railway undertakings by concluding public service contracts which are duly published;
- the prohibition of cross-subsidisation between freight and passenger transport operations to maintain the ability of rail freight to be competitive;
- the creation of transparent requirements for access to training centres and safety certificates.

The Commission recommends that infrastructure managers pay attention to:

- improving the content and visibility of the network statement which must be clear and complete and cover all the services required for access to the infrastructure;
- setting charges based on the real costs engendered by rail traffic;
- cooperating at European level on the granting of international paths and establishing harmonised conditions for infrastructure access based on standard contracts.

The incumbent railway undertakings, whose long-term management must be ensured, should continue with their restructuring in order to adapt to the new European context while complying with competition rules».

⁵ Na definição dada pelo artigo 2.º do D.L. n.º 299-B/98, de 29 de Setembro: "o transporte público que utiliza infra-estruturas predominantemente em sítio próprio, isto é, não partilhadas por outros modos de transporte, incluindo, designadamente, o caminho de ferro propriamente dito, os metropolitanos, os metropolitanos ligeiros de superfície, os eléctricos rápidos, os elevadores, os ascensores, os teleféricos e outros sistemas guiados".

⁶ Cfr. pág. 9 do Relato.



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

7. QUESTÕES E PROBLEMAS CHAVE NO ÂMBITO DA REGULAÇÃO DO SUBSECTOR DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Concorda-se com o elenco dos “factores críticos que limitam a eficácia do regulador” identificados no Relato (págs. 10 e 11). Aliás, e para todos eles, tem o INTF não só alertado a tutela para os mesmos, como tem avançado junto da tutela com propostas que visavam ultrapassar esses obstáculos e colmatar as lacunas (v.g. as propostas de diplomas relativas à credenciação de pessoal, à alteração dos estatutos do INTF no seguimento da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, e as propostas de reforço dos meios técnicos).

8. ESTRUTURAS, MEIOS E MECANISMOS DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO REGULADOR

No que respeita ao exercício pelo INTF das suas funções de regulação técnica e de fiscalização, pese embora os constrangimentos conhecidos, e devidamente enfatizados no Relato (pág. 11), sempre este Instituto se empenhou no cabal cumprimento daquelas atribuições e no exercício independente dos seus poderes de fiscalização.

Assim, pese embora o INTF tenha prosseguido inúmeras acções de fiscalização levadas a cabo pela sua área de Inspeção Ferroviária, reconhece-se que a prossecução das atribuições de regulação técnica e de fiscalização não apresenta os níveis desejáveis pelo INTF devido às dificuldades geradas pela escassez de meios técnicos e humanos.

No que respeita às actividades de monitorização e controlo pelo INTF das empresas do sector, à dificuldade genérica de falta de recursos do regulador, acresce ainda a dificuldade gerada pela ausência de normativos legais fundamentais, como seja a falta de quadro disciplinador das obrigações de serviço público e de um regime jurídico regulador dos sistemas de metropolitano.

Nesta sede, o grande desafio que se coloca à prossecução dos objectivos referentes à monitorização e fiscalização do cumprimento pelos operadores das obrigações de serviço público prende-se com a necessidade de extensão ao operador CP, E.P. dos mecanismos que o INTF já dispõe quanto ao operador privado FERTAGUS, S.A.



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

No que concerne à regulação económica, presente o diagnóstico efectuado no Relato (pág. 12), impõe-se o seguinte esclarecimento:

No âmbito da “fixação e controlo de preços e tarifas” há que distinguir a fixação das tarifas ao cliente final, das tarifas a cobrar aos operadores de transporte ferroviário pela utilização da infra-estrutura.

Quanto às primeiras, no actual quadro legal apenas as tarifas suburbanas ao cliente/utente final são objecto de fixação administrativa, a qual é da competência da DGTTF. Para actuar nesta sede o INTF necessitaria de um quadro legal próprio nesta matéria.

Todavia, e tendo analisado a questão, não deixou o INTF de remeter ao Governo um projecto de actualização, esclarecimento e adequação do quadro legal vigente em matéria de contrato de transporte às novas realidades multi-operadores.

Quanto às tarifas pela utilização da infra-estrutura, o INTF dispõe já dos instrumentos legais e regulamentares (D.L. n.º 270/2003 e Regulamento n.º 21/2005) necessários e essenciais ao cabal cumprimento da sua função regulatória nesta sede.

9. PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A MELHORIA DA REGULAÇÃO NO ÂMBITO DO SUBSECTOR FERROVIÁRIO

Nesta sede, presente o diagnóstico efectuado, são identificados no Relato (págs. 13 e 14) um conjunto de desafios, em número de 7, com vista ao reforço da credibilidade e da eficácia da regulação.

Em nosso entender, assegurados que estejam os primeiros 3 (i.e., dotar o regulador de uma efectiva independência funcional e orgânica, contratualizar as OSP e contratar recursos humanos especializados) estarão assentes as bases para a realização dos restantes 4.

B – RELATO

III – CONTEXTO DO SECTOR

12. ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL PARA O SECTOR – PERSPECTIVAS DE FUTURO DA ENTIDADE REGULADORA



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

Nesta sede a grande questão prende-se com a anunciada reforma da Administração já em vias de consolidação, tendo o Governo, em Conselho de Ministros de dia 20 de Julho passado, aprovado as leis orgânicas dos diferentes ministérios, concretizando as opções políticas constantes da Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de Abril, que aprova o Programa de Reestruturação da Administração central do Estado (PRACE)⁷.

Assim, a nova lei orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) procederá à extinção, entre outras, da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTTF) e do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), criando o novo “Instituto dos Transportes Terrestres, I.P.” (ITT) – e não ITR, como consta do Relato.

Ora, e sem prejuízo dos objectivos de uma maior eficiência dos serviços públicos e de uma mais adequada racionalização dos respectivos recursos preconizada pelo PRACE, não pode deixar de se reiterar as inúmeras dificuldades que, no plano da prossecução da actividade de natureza específica que é a regulação do sector ferroviário, suscita a criação de um regulador único para os transportes terrestres.

Àquelas dificuldades acresce, como bem é referido no Relato (pág. 19), a manutenção de uma configuração de instituto público que prorrogará a manutenção dos obstáculos à efectivação de uma actividade regulatória independente, transparente e credível, a qual, em nosso entender, já se apresentava desadequada na Lei Orgânica do MOPTC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 58/2005, de 4 de Março, que no seu artigo 5.º dispõe: “[i]ntegram a administração indirecta do Estado os seguintes organismos, sujeitos à superintendência e tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações:

a) Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, I. P. (INTF)”.

14. ESTÁDIO DE LIBERALIZAÇÃO DOS SECTORES REGULADOS – CONTEXTO ECONÓMICO E DE MERCADO

Neste ponto do Relato (págs. 24 a 26) é realizada uma apreciação sumária do contexto económico e de mercado do sector ferroviário, dando destaque, com propriedade, à actividade de regulação económica prosseguida pelo INTF, pois é esta a actividade regulatória por excelência, essencial nos sectores, como os das “industrias de rede”, em

⁷ Cfr. Comunicado do Conselho de Ministros de 20 de Julho de 2006, disponível em: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Conselho_de_Ministros/Comunicados_e_Conferencias_de_Imprensa/20060720.htm



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

que aplicação directa do direito da concorrência não é suficiente para a existência de mercados concorrenciais. Trata-se de assegurar a liberalização e a introdução da concorrência no sector, ultrapassando as falhas de mercado existentes no sector, sem prejuízo da manutenção de serviços sujeitos a obrigações de serviço público.

Para tal o INTF tem assumido como principais tarefas da sua função de regulação *stricto sensu*:

1. garantir condições transparentes e não discriminatórias de acesso às redes e outras infra-estruturas que se mantêm em regime de monopólio;
2. criar as condições para o aparecimento de mercados concorrenciais e para a manutenção da concorrência nos mercados;
3. promover a competitividade e o desenvolvimento dos mercados;
4. regular os comportamentos das empresas (públicas e privadas) a actuar nos mercados objecto de regulação, relativamente aos aspectos económicos e de qualidade de serviço;
5. elaboração das regras de mercado (regulamentação);
6. coordenar com a Autoridade da Concorrência em sede de aplicação da lei da concorrência.

Cumpra, no entanto, assinalar a necessidade de correcção de duas imprecisões constantes deste ponto do Relato:

- Refere-se a “fixação do preço da taxa de uso da infra-estrutura ferroviária que está sujeita a princípios de tarifação – vide Regulamento n.º 19/2000 do INTF” (pág. 24), quando deveria referir-se às tarifas pela utilização da infra-estrutura e ao Regulamento n.º 21/2005, de 11 de Março⁸ (regulamento do INTF ao abrigo de competências próprias que lhe foram cometidas, ou antes, reafirmadas, pelo D.L. n.º 270/2003).

- É referido que quanto à fixação dos preços é “nula a intervenção do INTF” (pág. 26), ora, e como *supra* foi esclarecido, tal só é verdade no que respeita à fixação dos preços ao nível do cliente/utente final, tendo o INTF um papel essencial no âmbito da fiscalização da tarifação pela utilização da infra-estrutura, matéria essencial da actividade de regulação económica e crucial para os esforços de criação de um verdadeiro mercado concorrencial de serviços de transporte ferroviário.

⁸ Regulamento que estabelece os métodos e as regras de cálculo na fixação, determinação e cobrança das tarifas devidas pela prestação dos serviços essenciais, adicionais e auxiliares, a operadores, por um gestor da infra-estrutura ou por outro prestador de serviços, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

IV – AMBIENTE REGULATÓRIO / MODELO DE REGULAÇÃO

15. POSICIONAMENTO DO MODELO DE REGULAÇÃO

Como correctamente sublinha o Relato (pág. 26): “sem uma entidade reguladora independente dos operadores, tanto públicos como privados, torna-se difícil implementar um ambiente credível de concorrência, que passa *ab initio* pela igualdade de condições de todos os intervenientes, bem como pela clarificação dos seus papéis”.

É pois este o «modelo de regulação» (independente e credível) o adequado à realidade particular do sector ferroviário.

A necessidade de existência de um regulador modal dedicado, decorre, desde logo, da necessidade de separar a função do Estado como regulador e supervisor, em relação às suas funções de gestor da infra-estrutura, de operador e de financiado, competindo ao regulador garantir que nesta matéria não existe discriminação entre operadores, nem se verificam subsidiações cruzadas⁹.

É neste contexto que a regulação “separada” (i.e., autónoma e independente dos agentes económicos e do Estado enquanto agente de natureza similar) se apresenta como condição essencial para o estabelecimento de um ambiente real e credível de liberalização e de concorrência, que exige garantias de imparcialidade e de igualdade de condições dos diversos operadores em presença.

CARACTERIZAÇÃO DO INTF – ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS LEGAIS

Da análise efectuada no Relato sobre este ponto (págs. 27 a 30) cumpre apenas salientar a identificação rigorosa de entre as vastas competências ao INTF cometidas daquelas que “deveriam caber a outras entidades, ou que deveriam ser exercidas de outros moldes”.

⁹ Aliás, é neste sentido que está a evoluir o direito comunitário, prevendo-se a atribuição ao regulador sectorial do papel de entidade emissora de pareceres sobre estas questões (cfr. os trabalhos comunitários no âmbito do 3º Pacote Ferroviário, bem como a articulação com o anteprojecto de regulamento de Obrigações de Serviço Público).



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

Efectivamente, a experiência dos últimos anos permitiu perceber algumas imperfeições e limitações do actual quadro de atribuições do INTF, que sendo muito vasto, não era suficientemente densificado em sede de efectivas competências regulatórias. A tal tem obviado quer os normativos entretanto produzidos, quer a prática da entidade. Assim, e muito por força das exigências ao nível comunitário, têm vindo a ser criados os normativos que permitem uma intervenção típica de regulador, em claro prejuízo das que se reconduzem a intervenções públicas essencialmente formais ou de representação do Estado enquanto agente económico do sector.

Pelo que não podemos deixar de sublinhar, nas palavras do Relato (pág. 30), que “uma eventual alteração do estatuto do INTF, deverá ter em consideração as funções incompatíveis com a missão regulatória (...) Cabendo apenas à entidade reguladora exercer a intervenção regulatória de natureza técnica, económica e jurídica”.

V – QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO

18. FACTORES CRÍTICOS DAS ACTIVIDADES REGULADAS – APRECIACÃO

Neste ponto o Relato (págs. 41 e 42) identifica várias questões que, no essencial, se reportam a 6 grupos de matérias:

- 1) Falta de competitividade do mercado do transporte ferroviário: pese embora a liberalização do transporte nacional de mercadorias e do transporte ferroviário de passageiros que seja meramente ocasional, ou com fins exclusivamente turísticos ou históricos, operada pelo D.L. n.º 270/2003, não se verificou a entrada no mercado de novos operadores privados. Tal facto deve-se, em muito, ao imenso peso que as entidades públicas detêm no sector, em particular o operador histórico. É neste contexto que se torna, de facto, imperativo a alteração do enquadramento legal da C.P., E.P., que deve passar obrigatoriamente pela contratualização das obrigações de serviço público daquela empresa.
- 2) Prestação de contas dos operadores: Estando já o regulador munido dos instrumentos necessários à fiscalização da actividade de gestão da infra-estrutura a cargo do monopolista natural (REFER, E.P.), verifica-se a necessidade de criar os mecanismos de controlo dos operadores sujeitos a obrigações de serviço público. É esta a *ratio* da alteração ao D.L. n.º 270/2003 proposta no ante-projecto de



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

transposição do Pacote Ferroviário II, que prevê a necessidade das empresas prestarem ao INTF informação com a discriminação de receitas e despesas por actividade, para efeitos de avaliação do impacto dos subsídios e subvenções nos preços finais praticados.

- 3) **Certificação de segurança:** Nesta sede o INTF além de ter emitido uma Instrução sobre a matéria, elaborou também, no âmbito do programa SIMPLEX, um guia explicativo do procedimento para a emissão de Certificado de Segurança. Todavia, não foi ainda emitido nenhum certificado de segurança. Trata-se, efectivamente, de matéria que não teve ainda o desenvolvimento desejado pelo Pacote Ferroviário I¹⁰, dados os problemas relacionados com a certificação de material circulante, certificação de pessoal e acesso a estruturas de formação, os quais se pretendem ver resolvidos no âmbito dos Pacotes Ferroviários II e III, bem como pela actuação da Agência Ferroviária Europeia em coordenação com as Autoridades de Segurança nacionais.

¹⁰ Cfr. pág. 8 do citado Relatório da Comissão:

« **The question of safety certificates**

The first railway package requires every railway undertaking to obtain a safety certificate for every Member State through which it wishes its trains to pass. The requirements for granting this certificate were not defined in any detail in Directives 2001/12/EC and 2001/14/EC, as a result of which each Member States has introduced its own procedures and requirements which are not particularly compatible with the harmonised approach which Directive 2004/49/EC on railway safety intended to establish with the support of the European Railway Agency. (...)

There are two major problems in this respect which should be mentioned:

– The problem of the **certification of rolling stock**, mainly traction units, which is the subject of long, arbitrary and costly procedures which are out of kilter with the requirement of creating an internal market in railway equipment. The Commission plans to resolve this problem, in particular as regards existing rolling stock which is recognised in one or more Member States but not in others. An approach to facilitate the mutual recognition of such equipment is being developed and will be presented to the industry and the safety authorities during the course of 2006.

– The problem of the **certification of staff**: the Directive on the certification of on-board staff is part of the third package which is still being negotiated between the European Parliament and the Council. Once it has been adopted and transposed, it will regulate issues which are currently in abeyance. However, the agreement reached by the social partners (Community of European Railways, CER, and European Transport Workers Federation, ETF) on 27 January 2004 on a European licence for train drivers working on cross-border routes is already making international operations easier. In general terms, fair and non-discriminatory access to training centres which are open to any applicant to become a train driver is still essential for the proper functioning of the railway market which is being developed. The European Railway Agency is in particular responsible for defining the terms of accreditation of these centres and therefore to facilitate their role as a service provider in the European railway area.»



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

- 4) **Acesso à actividade transporte ferroviário (licenciamento):** Nesta sede o INTF, ao abrigo dos seus poderes regulamentares, emitiu o Regulamento n.º 42/2005¹¹ e, no âmbito do programa SIMPLEX, disponibiliza aos interessados um guia explicativo do procedimento para a emissão de licenças para o exercício da actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário. À presente data, o INTF já emitiu a licença ao operador FERTAGUS, e estão em apreciação o reconhecimento de um operador espanhol e o pedido de licenciamento da C.P., E.P.
- 5) **Regimes legais em falta:** Para o cabal prosseguimento pelo INTF de algumas das suas competências é necessária a aprovação de regimes legais, nomeadamente, em matéria de credenciação de pessoal, manutenção de material circulante, gestão da qualidade e a definição de um quadro regulatório uniforme para os sistemas de metropolitano. Quanto a este último está em preparação pelo INTF um projecto de diploma, no entanto não se deixou de prever no ante-projecto de diploma que altera o D.L. n.º 270/2003, para dar transposição do Pacote Ferroviário II, a aplicabilidade aos sistemas de metropolitano, a título transitório até à aprovação de regime legal específico, a disciplina constante dos capítulos III (acesso à actividade – licenciamento), VI (segurança), VII (entidade reguladora) e VIII (regime sancionatório). Visa-se, deste modo, garantir que, até à emissão de diploma específico, são operacionalizadas (sem a necessidade de recurso à via protocolar) as responsabilidades e atribuições cometidas ao INTF, pelo Despacho n.º 5090/2005, de 18 de Fevereiro, publicado em Diário da República, II.ª Série, n.º 48, de 9 de Março.
- 6) **Ausência de recursos humanos e materiais da entidade reguladora** é o principal obstáculo ao correcto cumprimento pelo INTF das suas atribuições e competências.

38. AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO

Neste ponto final do Relato (págs. 61 e 62) o balanço efectuado da actuação do INTF é bastante positivo, como é patente no quadro que sumaria o balanço do trabalho

¹¹ Regulamento do INTF que define os procedimentos necessários à obtenção de licenças para o exercício da actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário, bem como as metodologias a adoptar na avaliação do cumprimento dos requisitos a que se refere o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.



Instituto Nacional do Transporte Ferroviário

desenvolvido, o qual inclui os aspectos positivos e negativos e ainda os principais desafios que se colocam, no presente momento, ao sector ferroviário.

Efectivamente os pontos negativos referidos no Relato são todos eles de origem externa ao INTF, e as soluções para os mesmos não dependem da actuação do INTF. Como principais “pontos negativos” destacam-se o estatuto orgânico-funcional do INTF (caracterizado como «entidade reguladora semi-independente»), atribuição de competências não consentâneas com a actividade regulatória stricto sensu e a crónica falta de recursos e meios para cumprimento da sua missão.

