

PARECER N.º 15/AMT/2023

I - INTRODUÇÃO

1. Através do ofício n.º 47/2023, de 16 de janeiro de 2023, veio a APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A, (APDL) remeter à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a proposta de “Documento de Informação da Instalação de Serviços” relativo ao Terminal Ferroviário de Mercadorias de Leixões (TFML), o qual contém uma estrutura tarifária idêntica à praticada pela Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A) até 31 de janeiro de 2023.
2. Refere a APDL que na sequência do Decreto-Lei n.º 55/2022, de 17 de agosto, irá passar, após 1 de fevereiro de 2023, a assegurar a gestão do TFML.
3. Tendo em consideração as obrigações decorrentes do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão, de 22 de novembro de 2017, a APDL elaborou o Documento de Informação da Instalação de Serviços (DIIS) relativo ao TFML.
4. Mais informa que o TFML está classificado, segundo a Diretiva 2012/34/UE, Anexo II, como terminal de mercadorias, sendo nele assegurado um conjunto de serviços que permitem a transferência modal, entre a ferrovia e a rodovia, de mercadorias acondicionadas em Unidades de Transporte Intermodal.
5. Seguindo os requisitos legais de prestação de informação do Regulamento de Execução mencionado, a APDL considera que o DIIS se destina a fornecer informação relevante ao mercado sobre o TFML segundo as linhas orientadoras concretizadas e disseminadas pela RailNetEurope (RNE).
6. A APDL salienta que as informações contidas no DIIS serão válidas entre 1 de fevereiro e 31 de dezembro de 2023, e constituem uma continuidade de idêntico documento publicado em janeiro de 2023 pela IP, S.A., anterior operador desta instalação de serviços.
7. Menciona ainda que do documento faz também parte o tarifário a praticar pela APDL, que não sofre qualquer alteração face ao praticado pela IP, S.A desde 1 de janeiro de 2023.
8. Mais informa que a APDL foi consultada durante o processo de revisão do documento e concordou com a definição efetuada pela IP, S.A. da atualização das tarifas dos serviços prestados no TFML, para vigorarem em 2023.

II – PARECER

II.1 – ENQUADRAMENTO LEGAL

9. Este parecer insere-se nos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, e nas competências que lhe são fixadas pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, (DL 217/2015), no âmbito das regras aplicáveis ao acesso e à operação das instalações de serviço.
10. Dos considerandos do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão de 22 de novembro de 2017, consta que a transparência nas condições de acesso às instalações de serviço e aos serviços associados ao transporte ferroviário, assim como informações sobre as tarifas, é indispensável para permitir a todos os candidatos aceder às instalações de serviço e aos serviços prestados nessas instalações, sem qualquer discriminação.
11. O Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, (DL 217/2015) alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, que transpõe as Diretiva 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012 e a Diretiva (UE) 2016/2370, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativas ao espaço ferroviário único europeu, estabelece diversas condições para a gestão das instalações de serviço.
12. O artigo 13.º do DL 217/2015 estabelece, na generalidade, que naquelas condições estão incluídas as obrigações de acesso livre e não discriminatório e que para garantir a plena transparência e a não discriminação do acesso, os operadores dessas instalações devem estar organizados de modo a ser independentes de uma empresa ferroviária, devendo ter contas separadas, nomeadamente balanços e demonstrações de resultados separados.
13. O artigo 27.º do DL 217/2015 estabelece que os Diretórios de Rede devem enunciar as características da infraestrutura à disposição das empresas ferroviárias e conter informações que precisem as condições de acesso à infraestrutura ferroviária e às instalações de serviço, devendo incluir as condições de acesso às instalações de serviço ligadas à rede do gestor de infraestrutura e as condições de prestação de serviços nessas instalações, ou indicar um sítio na Internet em que essas informações sejam disponibilizadas gratuitamente, em formato eletrónico.
14. Por sua vez o artigo 31.º do DL 217/2015 estabelece os princípios de tarifação aplicáveis.

15. Nos termos do artigo 29.º do DL 217/2015, o gestor de infraestrutura deve definir um quadro para a tarifação que respeite a independência de gestão, deve fixar regras de tarifação específicas e assegurar que os diretórios de rede contêm o quadro e as regras de tarifação ou indiquem um sítio na Internet onde o quadro e as regras de tarifação se encontrem publicados.
16. Nos termos do artigo 56.º do DL 217/2015 os candidatos a aceder a infraestruturas de serviços podem dirigir-se à AMT caso considerem ter sido tratados de forma injusta ou discriminatória ou de outra forma lesados, nomeadamente para recorrer de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pelas empresas ferroviárias ou pelos operadores das instalações de serviço, no que se refere, entre outros:
 - Ao Diretório de Rede nas suas versões provisória e final;
 - Aos critérios estabelecidos nos diretórios de rede;
 - Ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados;
 - Ao regime de tarifação;
 - Ao nível ou à estrutura das tarifas pela utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar;
 - Às disposições em matéria de acesso;
 - Ao acesso aos serviços e à sua tarifação.
17. AMT é competente para efetuar ou mandar efetuar auditorias ao gestor de infraestrutura, aos operadores das instalações de serviço e às empresas ferroviárias, a fim de averiguar o cumprimento das obrigações de separação das contas e das disposições sobre a transferência financeira.
18. Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os estatutos e demais legislação aplicável;

- Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifário;
- Monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados do setor marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
- Definir as regras e os critérios de tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária e homologar as tarifas propostas pelas respetivas entidades gestoras.

19. Importa referir que a IP, S.A. tem cumprido as suas obrigações de reporte e de transmissão de informação quanto à gestão da infraestrutura ferroviária, tendo a AMT, desde a sua criação, procedido à aprovação do Diretório de Rede e respetivas Adendas bem como à homologação tarifas relativas aos serviços ferroviários do Pacote Mínimo de Acesso e do Acesso a Instalações de Serviço.
20. Tais apreciações foram efetuadas no âmbito da aplicação de regras gerais e não quanto à fundamentação, em concreto, de tarifas relativas a partes determinadas da infraestrutura.
21. Importa, por isso, definir um modelo comum de transmissão de informação relativa a todas as instalações de serviços bem como a definição de regras comuns de âmbito tarifário para este tipo de instalações.

II.2 ANÁLISE

22. É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável ao investimento, à competitividade e coesão do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e o emprego, bem como o desenvolvimento de uma mobilidade inclusiva, sustentável e eficiente (mobIES) que também se assume como um direito de cidadania.
23. A AMT defende que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados para o envio de informação por parte das entidades reguladas é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, tendo sempre presente o objetivo de melhor servir o interesse público, sem descuidar os interesses de todos os intervenientes.
24. De igual modo a AMT defende uma aposta clara na intermodalidade, crucial, nomeadamente, para o descongestionamento dos eixos rodoviários e o alargamento da área de influência dos portos, constituindo o transporte ferroviário um instrumento decisivo

para este alcançar estes objetivos, num contexto em que se assiste a uma evolução das operações portuárias para corredores multimodais, integrando o transporte rododiferroviário e também os portos secos/plataformas multimodais, bem como as operações de última milha.

25. Importa referir que a IP, S.A. tem cumprido as suas obrigações de reporte e de transmissão de informação quanto à gestão da infraestrutura ferroviária, tendo a AMT, desde a sua criação, procedido à aprovação do Diretório de Rede e respetivas Adendas bem como à homologação tarifas relativas aos serviços ferroviários do Pacote Mínimo de Acesso e do Acesso a Instalações de Serviço.
26. Tais aprovações foram efetuadas no âmbito da aplicação de regras gerais e não quanto à fundamentação, em concreto, de tarifas relativas a partes determinadas da infraestrutura.
27. Importa, por isso, definir um modelo comum de transmissão de informação relativa a todas as instalações de serviços bem como a definição de regras comuns de âmbito tarifário para este tipo de instalações.
28. Assim e tendo em conta os antecedentes da exploração do TFML pela IP S.A, o facto de a mesma ter vindo a operar-se ao abrigo de regras gerais constantes do Diretório de Rede e que se trata do primeiro ano (incompleto) de operação desta instalação de serviços pela APDL, considera-se que o tarifário apresentado, para vigorar a partir de 1 de fevereiro de 2023, poderá ser implementado.
29. Contudo, o mesmo deverá ser objeto de uma avaliação “ex-post”, no sentido de eventualmente serem introduzidos os ajustes que se verifiquem necessários ao reforço da transparência e da certeza sobre a forma como os preços de acesso ao TFML e da prestação de serviços, refletem a orientação para os custos¹, face aos dados anuais reais apurados na atividade desenvolvida em 2023 e de forma a melhor confirmar a sua conformidade legal.
30. Por outro lado, tratando-se a APDL de um novo operador do TFML, sem dados históricos próprios, esta avaliação “ex-post” vai ainda permitir à AMT obter dados auditáveis de forma a verificar a sua “compliance” com a legislação europeia e nacional, no que diz respeito às seguintes obrigações:

- Acesso livre e não discriminatório a todas as empresas ferroviárias;

¹ De acordo com o disposto no n.º 11 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 de 7 de outubro

- Orientação das tarifas para os custos;
 - Transparência na fixação dos tarifários.
31. Nesse sentido, releva a necessidade de estabelecimento de normas regulatórias visando a viabilização e operacionalização da recolha e tratamento da informação relevante necessária à execução e fiscalização dos serviços prestados no TFML, as quais a APDL deverá implementar o longo do exercício de 2023, e que visam a promoção de uma cultura de transparência e objetividade, bem como o reforço da garantia da “compliance”.
32. Tal passa pelo seguinte:
- Implementação de procedimentos para consultas regulares aos utilizadores do TFML e outras partes interessadas;
 - Recolha de informação relevante para o cálculo das tarifas;
 - Implementação de uma adequada separação contabilística da atividade do TFML em relação à gestão de outras infraestruturas ou serviços;
 - Promoção da eficácia e eficiência na exploração do TFML, com vista ao reforço da sua competitividade.
33. Tendo em conta o antedito e os poderes estatutários da AMT para supervisionar as condições económicas estabelecidas pelos operadores de instalações de serviço, a AMT considera que, em relação ao exercício de 2023, a APDL deve tratar a informação relativa à exploração do TFML segundo as regras explicitadas nos pontos seguintes

II.2.1 - CUSTOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

34. A APDL deve poder fixar as tarifas de acordo com as previsões de atividade e custos para os exercícios subsequentes. No âmbito desta margem de apreciação, deve justificar que as tarifas fixadas estão em conformidade com os custos refletidos nas contas anuais auditadas da entidade, preparadas de acordo com as normas do Plano Geral de Contabilidade (SNC) e normas internacionais de relato financeiro.
35. Os operadores de instalações de serviço geralmente prestam, ou vários serviços numa única instalação, ou serviços em instalações complexas com infraestruturas partilhadas entre vários operadores.
36. Neste contexto, a APDL deve desenvolver, na medida do possível, regras ou metodologias transparentes para a atribuição dos custos aos diferentes serviços prestados. Estas

metodologias devem refletir a adoção pela gestora da instalação de serviço (APDL), de registos contabilísticos auditáveis que traduzam de forma rigorosa os recursos alocados, acolhendo todos os custos e distribuindo-os aos serviços, regulados e não regulados, utilizando critérios objetivos e quantificáveis. Estes critérios devem ser estáveis ao longo do tempo, de forma a garantir a sua rastreabilidade.

37. Do ponto de vista financeiro, os custos suportados pela APDL podem ser divididos entre operacionais (OPEX) e de capital (CAPEX).
38. Os custos operacionais (OPEX) são os relativos à atividade diária de produção da APDL e, por conseguinte, são totalmente cobrados no ano. Nesta categoria incluem-se os custos com pessoal, matérias-primas e fornecimentos (energia, consumíveis, etc.) e serviços contratados ou alugueres.
39. Os custos de capital (CAPEX) resultam de investimentos em ativos tangíveis (edifícios, máquinas, mobiliário, etc.) e intangíveis (software, propriedade intelectual, etc.).
40. O custo do investimento de capital deve ser distribuído ao longo da vida útil dos ativos. Assim, o custo que a APDL pode imputar aos serviços, decorre da amortização dos ativos devido à sua perda de valor. A APDL pode igualmente imputar amortizações resultantes, por exemplo, de obsolescência tecnológica ou de perdas por imparidade de ativos. A APDL utilizará as amortizações refletidas nas contas anuais auditadas.
41. A base de ativos é composta pelo investimento realizado que é utilizado pela APDL para a prestação dos serviços, incluindo, para além do custo de aquisição ou produção, as despesas adicionais e diretamente relacionadas que ocorram até à sua entrada em exploração.
42. A valorização dos ativos deve ser efetuada de acordo com o seu valor histórico, ou seja, ao preço de aquisição ou custo de produção.
43. Os custos podem também ser classificados de acordo com o grau de causalidade com a prestação de serviços, distinguindo-se entre:
 - Custos diretos, os que são gerados pela produção da atividade e são atribuídos ao serviço sem a necessidade de aplicar métodos de distribuição, ou que, sendo consumidos por vários serviços, são distribuídos objetivamente aplicando critérios técnicos; e

- Custos indiretos, suportados pela empresa no seu conjunto ou incorridos em atividades que não sejam imediatamente imputados a serviços, tais como os custos gerais e administrativos.

44. Em conformidade com o acima referido, a atribuição de custos aos serviços pode ser realizada por:

- Repartição direta: os custos são direta e inequivocamente atribuídos ou afetados aos serviços;
- Com base em critérios técnicos de atribuição: os custos são inicialmente agrupados em centros de custos e atribuídos a serviços utilizando critérios de atribuição técnicos. Estes critérios de imputação devem ser objetivos, transparentes e relacionados com a prestação de serviços;
- Outro tipo de atribuição: quando os custos não podem ser atribuídos de forma direta ou com base em critérios técnicos, são utilizados critérios gerais de distribuição objetiva, tais como o peso de cada atividade ou os custos diretos de cada atividade no total da empresa, entre outros.

45. Em suma, a APDL poderá imputar todos os custos diretos e indiretos aos preços dos serviços através de regras de distribuição transparentes e objetivas, desde que possa justificar a sua relação com o serviço prestado.

II.2.2 PREÇOS DOS SERVIÇOS - CÁLCULO DOS CUSTOS E LUCRO RAZOÁVEL

46. Os custos dos serviços prestados pela APDL no TFML deverão ser calculados através da soma dos custos imputados a esses serviços. Estes custos incluirão custos diretos e indiretos, desde que possa justificar a sua imputação com base em critérios objetivos e transparentes. Aos custos assim obtidos, o operador poderá adicionar um lucro razoável.
47. Para calcular o lucro razoável da operação do Terminal Ferroviário de Mercadorias de Leixões, a APDL deverá utilizar como método o “Custo Médio Ponderado de Capital (WACC)”, que é o método mais utilizado e aceite pelas entidades reguladoras ferroviárias.
48. Esta abordagem ao lucro razoável é coerente com a interpretação do grupo de reguladores ferroviários independentes (IRG-Rail), em que a metodologia WACC e o Modelo de Capital Asset Pricing Model (CAPM) são as abordagens mais comuns na determinação de um lucro razoável no domínio da regulação. Do mesmo modo, outros reguladores ferroviários,

como o alemão, o francês ou o italiano, desenvolveram as suas metodologias para a determinação do lucro razoável com base no WACC.

II.2.3 - CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES DE ORIENTAÇÃO PARA OS CUSTOS

49. A APDL deve contemplar na publicação da descrição da instalação de serviço do Terminal Ferroviário de Mercadorias de Leixões, uma tarifa de referência para cada um dos serviços prestados².
50. Podem ser negociados descontos transparentes e não discriminatórios³, devendo ser fornecidas informações sobre os princípios que regem os regimes de descontos oferecidos aos candidatos, sob reserva dos requisitos de confidencialidade comercial.
51. A negociação de descontos ocultos com candidatos individuais, em vez da aplicação de princípios comuns, compromete o princípio do acesso não discriminatório às instalações de serviços e a serviços ferroviários conexos, sendo proibida.
52. A orientação dos preços para os custos será entendida, neste contexto, quando o rendimento efetivo obtido pelo operador durante um exercício não excede os custos da sua provisão, acrescidos do lucro razoável.
53. Sempre que a APDL preste serviços em diferentes instalações de serviço, pode fixar um preço único para o mesmo serviço em todas ou várias instalações ou oferecer preços diferenciados em cada instalação de serviço, desde que as tarifas resultantes não distorçam a concorrência. Quando for oferecido um preço único para todas as instalações, o cálculo dos custos e do lucro razoável será efetuado pela soma dos valores de todas as instalações como se tratasse de uma única instalação.
54. A APDL só pode agrupar serviços diretamente relacionados uns com os outros, ao abrigo da mesma tarifa, ou seja, que pela sua natureza ou sob a forma de fornecimento, podem ser agrupados em conjunto. Este agrupamento tarifário⁴ não pode impor às empresas ferroviárias e aos requerentes a aquisição obrigatória de serviços não solicitados.

² Cfr. artigo 4.º n.º 2 alínea m) do Regulamento UE 2017/2177

³ Cfr. artigo 4.º n.º 2 alínea n) do Regulamento UE 2017/2177

⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento UE 2017/2177

III – CONCLUSÃO

55. Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo dos pontos anteriores, são elencadas nos pontos seguintes os elementos contexto mais relevantes e as injunções mais imperativas.
56. Neste contexto o TFML constitui uma instalação de serviço, na aceção do definido na alínea c) do n.º 2 do Anexo II do Decreto-Lei 217/2017, de 7 de outubro, que tem sido historicamente operada pela IP, S.A., mas que a partir de 1 de fevereiro de 2023 passa a ser operada pela APDL, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 55/2022, de 17 de agosto.
57. O facto do TFML ser considerado uma instalação de serviço ferroviária, implica o cumprimento de um conjunto de obrigações legais, que visam garantir a liberdade de acesso, não discriminação e transparência da informação a todos os utilizadores, nomeadamente sobre os custos dos serviços oferecidos, as quais se encontram plasmadas no Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão de 22 de novembro de 2017.
58. Em face destas obrigações a APDL, estabeleceu o “Documento de Informação da Instalação de Serviço” para 2023, no qual consta o tarifário para os serviços prestados no TFML, que dá continuidade ao tarifário já anteriormente definido pela IP, S.A para vigorar no ano de 2023, e com o qual afirma estar de acordo.
59. Tendo em conta os antecedentes da exploração do TFML pela empresa IP, S.A, o facto de a mesma ter vindo a operar ao abrigo de regras gerais constantes do Diretório de Rede e que se trata do primeiro ano (incompleto) de operação desta instalação de serviços pela APDL, a AMT considera que o tarifário apresentado, para vigorar a partir de 1 de fevereiro de 2023, poderá ser implementado, com a condicionalidade de a APDL vir a prestar à AMT, durante o corrente ano de 2023, um conjunto de informações sobre a exploração do TFML nos termos explicitados nas rúbricas II.2.1 a II.2.3.
60. A informação a fornecer deve respeitar a seguinte calendarização:
- Até 15 de abril de 2023:
 - Metodologia de cálculo de custos e lucro razoável, com apresentação de:
 - Meios materiais e humanos alocados
 - Regras e metodologias para a atribuição dos custos dos diversos serviços prestados
 - Metodologia de cálculo do lucro razoável (se aplicável)
 - Até 15 de setembro de 2023:

- Apresentação do cenário previsional de custos e modelação das tarifas correspondente ao 1º semestre de 2023, com base na Metodologia definida pela APDL tendo em conta as Linhas de Orientação da AMT.

61. No pressuposto que a informação a prestar pela APDL é bastante para que a AMT disponha de dados auditáveis de forma a exercer os seus poderes de supervisão, verificando ex-post a “compliance” com a legislação europeia e nacional, no que diz respeito às obrigações de:

- Acesso livre e não discriminatório a todas as empresas ferroviárias;
- Orientação das tarifas para os custos;
- Transparência na fixação dos tarifários.

e deste modo poder determinar as ações corretivas que se revelem necessárias face a eventuais não conformidades constatadas, considera-se que o tarifário apresentado pela APDL, para vigorar a partir de 1 de fevereiro de 2023, pode ser implementado.

Lisboa, 21 de março de 2023

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino