

Exmo. Senhor Presidente do Conselho de
Administração da Autoridade da Concorrência,
Prof. Dr. Nuno Cunha Rodrigues
Av. de Berna, 19
1050-037 Lisboa

Lisboa, 27 de março de 2026,

Ref.: 06/2026

Assunto: Pronúncia da APEF sobre Estudo da AdC sobre Concorrência no Setor Ferroviário de Passageiros e Mercadorias em Portugal

Exmo. Senhor Presidente,

Caro Dr. Nuno Cunha Rodrigues,

A APEF – Associação Portuguesa de Empresas Ferroviárias regista a importância da elaboração de um Estudo sobre a Concorrência no Setor Ferroviário de Passageiros e Mercadorias em Portugal e, nesse sentido, vem por este meio apresentar os seus comentários ao mesmo no âmbito da sua auscultação ao mercado.

O Estudo destaca no Sumário Executivo a relevância que o setor ferroviário tem para a economia e para o setor dos transportes, não só pela sua função de permitir maior mobilidade, mas também pelo facto de ser o modo de transporte mais sustentável e apresenta um conjunto de recomendações ao Estado português, sobre as quais a APEF, em representação dos seus associados, gostaria de tecer algumas considerações.

Este estudo versa principalmente sobre o segmento de passageiros, mas também incide sobre mercadorias.

De um ponto de vista geral, o Estudo baseia-se na defesa de que é necessário tomar várias decisões que promovam a concorrência, sem fazer juízo de valor se as soluções hoje implementadas correspondem às necessidades das populações ou se serão eficientes do ponto de vista económico. E foca-se no princípio de que mais concorrência deve levar a mais serviço, preços mais baixos para o consumidor e mais alternativas, sem se preocupar se serão igualmente as mais sustentáveis do ponto de vista financeiro.

O estudo aborda ainda algumas das barreiras à entrada de novos players existentes, a nível de material circulante e de sistema de sinalização e segurança, mas sobre este último não explora as consequências desta limitação, que pode condicionar totalmente a entrada de novos players no mercado de passageiros e de mercadorias.

O Estudo apresenta vários casos de benefícios da concorrência em cada segmento, e em particular para o transporte de mercadorias, destacando vários benefícios dessa concorrência, como a redução de preços, aumento de eficiência operacional dos operadores (que lhes permite reduzir preços), maior oferta de serviços e, em alguns casos, aumento da procura de serviços ferroviários.

Ora, nesta análise da AdC não é feita menção à saúde financeira dos operadores, em que condições e enquadramento esses resultados foram possíveis e aos efeitos que esse esforço de maior competitividade pela parte dos operadores resultou em termos concretos, no que diz respeito ao aumento da quota modal da ferrovia no transporte de mercadorias, que é o grande objetivo definido no âmbito do Pacto Europeu para o Clima e que não tem sido possível atingir nos vários países europeus.

No ponto IV.2 Segmento do Transporte de Mercadorias, a AdC faz uma descrição do segmento e do mercado, mas com pressupostos que não nos parecem corretos e que temos de comentar.

Quando no ponto 63, se refere que a nível do produto se cingem ao transporte ferroviário e que se concluiu que o transporte rodoviário não é substituto do modo ferroviário, é uma conclusão que carece de conhecimento de mercado. Os transportes ferroviários e rodoviários de mercadorias são concorrentes diretos e totalmente substitutos. Pode é um ser mais eficiente do que o outro e do ponto de vista da eficiência não fazer sentido optar por um em detrimento do outro, tendo em consideração certas características da mercadoria ou do mercado em que se insere.

Esta concorrência direta entre operadores rodoviários e ferroviários de mercadorias pelos mesmos clientes existe, é diária e coloca o preço do transporte ferroviário em comparação direta com o preço do transporte rodoviário na tomada de decisão pela parte das empresas. O que significa que é da maior importância avaliar se as condições concorrenciais existentes entre rodovia e ferrovia estão niveladas.

Aliás, importa dar destaque a Estudos elaborados pela AMT, como a Tarificação da Infraestrutura Ferroviária – Análise e Recomendações, elaborado em outubro 2023, que apresenta no final uma série de recomendações ao Estado português, que assinala a importância na implementação de um conjunto de medidas que permitam o aumento da competitividade da ferrovia face à rodovia, para promoção da redução das assimetrias existentes entre os dois modos e a redução da distorção de tratamento que existe entre os dois modos de transporte, desde incentivos à transição modal, passando pelas políticas públicas e pela internalização das externalidades e tarifação dos custos ambientais e até à proposta de introdução na atualização tarifária da ferrovia de medidas de melhoria de desempenho da rede e de competitividade do setor. Estas recomendações têm como objetivo induzir a transferência de carga da rodovia para a rodovia, porque a AMT reconhece que a carga flutua entre a rodovia e a ferrovia e é importante dar incentivos ao mercado no sentido da transição modal, para permitir atingir os objetivos de quota modal da ferrovia e descarbonização dos transportes pretendida.

Neste sentido, importa reconhecer que decisões de política pública que afetem o setor rodoviário de mercadorias têm impacto no setor ferroviário e vice-versa, pelo que é fundamental garantir que se tem uma visão integrada do setor dos Transportes na definição de política pública pra os Transportes.

Tanto assim é, que a Comissão Europeia e Portugal definiram no Acordo de Paris e depois no Pacto Europeu para o Clima, um conjunto de metas de descarbonização do setor dos Transportes, que pressupõem a necessidade de promoção de uma transição modal da rodovia

para a ferrovia nas mercadorias, de forma a aumentar-se o suficiente a quota modal da ferrovia, de forma a ser possível atingir uma redução concreta de emissões e CO₂. A única forma de ser possível a ferrovia aumentar a sua quota modal é captar carga da rodovia para a ferrovia, promovendo-se uma transferência modal, que é necessária e considerada virtuosa, pelos benefícios que tem para a sustentabilidade.

Vale a pena registar que a Comissão Europeia acabou de aprovar há poucos dias novas orientações que têm precisamente o objetivo de combater as dificuldades que o mercado está a sentir na transição para o transporte ferroviário de mercadorias, dada a concorrência existente com o modo rodoviário, que é muito competitivo e flexível, apesar de mais poluente. O que se verifica na Europa é, assim como em Portugal, uma grande dificuldade em se conseguir uma transição modal e aumentar o volume de carga transportada por ferrovia em detrimento da rodovia pelo facto da rodovia ser mais competitiva, não se convergindo em direção aos objetivos de sustentabilidade definidos.

Estas orientações visam dar aos Estados-membros instrumentos que lhes permitam compensar as distorções existentes no mercado com apoios específicos e orientados ao transporte ferroviário de mercadorias e assim, criar condições para ser possível aumentar a quota modal da ferrovia, tal como pretendido.

Note-se que o transporte rodoviário é e continuará a ser uma peça vital na operação logística e na mobilidade de mercadorias, o que se pretende é que seja possível encontrar um ponto de equilíbrio que permita aproveitar da melhor maneira as vantagens da ferrovia, a capacidade, fiabilidade e sustentabilidade no transporte de mercadorias, com os benefícios dos outros modos, nomeadamente a flexibilidade, capilaridade e entrega no last mile, com a maior qualidade de serviço possível e com a menor pegada carbónica possível, privilegiando assim uma cadeia logística sustentável.

No que diz respeito às recomendações apresentadas pela Autoridade da Concorrência, a APEF pretende fazer os seguintes comentários:

1. Sobre a Recomendação I, a APEF reconhece a importância da elaboração de um Código do Setor Ferroviário, que concentre e sistematize todo o quadro jurídico e regulatório vigentes, tornando mais claras as regras e requisitos jurídico-legais que regulamentam o setor, pelo que considera uma recomendação pertinente.
2. Relativamente à Recomendação III, a APEF considera que é da maior importância que o regime de validade e condições de atribuição de licenças das empresas ferroviárias seja harmonizado com a regulamentação europeia em vigor, para garantir as mesmas condições de acesso de operadores ferroviários ao mercado nacional, tal como em qualquer outro Estado-membro, primando pela defesa da segurança do sistema ferroviário.
3. No que diz respeito à Recomendação VII, seria importante a garantia de que os critérios de repartição de capacidade são reponderados, de forma a rever a situação atual, que leva a que os comboios de mercadorias estejam em último lugar em termos de prioridade na circulação, sem se verificar a preocupação em garantir um número mínimo de comboios de mercadorias na circulação. É muito importante garantir uma

quota mínima da repartição de capacidade para o transporte de mercadorias, caso contrário fica sempre diluído no transporte de passageiros, que tem mais volume de comboios em circulação. No caso de haver lugar a obrigações de serviço público para o transporte de mercadorias por via ferroviária, seria ainda necessário reponderar esta questão, porque afeta bastante a operação ferroviária e a eficiência dos operadores de mercadorias.

4. Sobre a Recomendação VIII, de boas práticas na elaboração de acordos-quadro para a repartição de capacidade, deve-se notar que o maior acesso à rede ferroviária é também disponibilizado pela repartição de capacidade, que deve permitir uma operação fluida por qualquer operador e garantir uma repartição equilibrada entre segmentos, permitindo assim haver sempre capacidade assegurada para o transporte de mercadorias, mais do que por operador. Caso contrário, dado o volume de comboios de passageiros existentes face ao volume de comboios de mercadorias, poderemos ter o risco de o segmento de mercadorias ficar totalmente diluído e não ter assim uma capacidade mínima atribuída que lhe permita aumentar a sua capacidade de transporte. Realçamos ainda a importância em se garantir que o acordo-quadro é equilibrado e as partes usufruem de igual tratamento perante o gestor de infraestrutura.
5. No que diz respeito à Recomendação IX, a APEF considera da maior importância a implementação do ERTMS (Sistema Europeu de Tráfego Ferroviário) o mais rapidamente possível, de forma a ser possível a circulação de locomotivas interoperáveis através da fronteira, potenciando dessa forma a circulação de comboios internacionais, sob pena de o sistema que está previsto integrar com o Sistema CONVEL ficar em utilização por um período de tempo mais alargado, tornando o transitório em permanente, adiando investimentos e a modernização da rede e do sistema ferroviário. O sistema transitório que permitirá a integração com o CONVEL, o STM, está em testes de certificação e terá ainda um custo de aquisição, instalação e integração avultado, o que representará um investimento elevado acima de tudo para os operadores, que depois terão de repetir o investimento com a implementação do ERTMS, o que representa um esforço de investimento pouco racional e que irá onerar os operadores ferroviários, salvo se tiverem algum mecanismo de financiamento suportado pelo Estado e/ou pela Comissão Europeia, o que deveria ser devidamente salvaguardado, dado serem custos de contexto impostos aos operadores para benefício de uma melhor e mais eficiente gestão da infraestrutura.
6. Sobre a Recomendação X, a promoção de medidas que permitam a qualquer operador, de passageiros ou de mercadorias, o acesso eficaz e de forma mais competitiva a material circulante, em condições de locação e pré-determinadas, pode contribuir para a abertura do mercado nacional a mais players e permitir inclusivamente a antecipação do rejuvenescimento de uma frota de material circulante que, em alguns casos, possa ser justificável, por obsolescência de alguns componentes dos comboios, como, por exemplo, do CONVEL, já referido. Nesse sentido, esta medida pode ser benéfica para o setor, se for abrangente e inclua no seu âmbito comboios de mercadorias e de passageiros.
7. Relativamente à Recomendação XI, a APEF tem ao longo dos últimos anos, procurado incentivar e promover a liberalização na contratação de energia. Este processo já se iniciou com o Grupo de Trabalho liderado pela AMT, do qual a APEF faz parte desde

2021 (data da sua fundação). O processo ainda não terminou e urge que ocorra o mais brevemente possível e que permita aos operadores escolherem a qual entidade pretendem adquirir a sua energia, no modelo que entenderem, desde que dentro do quadro regulamentar vigente e que seja um contributo para a competitividade do setor, sem novos custos de contexto que onerem o custo da energia e o sistema ferroviário.

A APEF gostaria de destacar alguns temas que não foram incluídos no âmbito da análise deste estudo da Autoridade da Concorrência e que a APEF sugere que sejam escrutinados.

A operação ferroviária, para poder contribuir de forma efetiva para a mobilidade de passageiros e mercadorias em Portugal, com uma crescente adesão e qualidade de serviço, tem de garantir uma infraestrutura resiliente, eminentemente eletrificada para poder ser igualmente mais sustentada e eficiente, que permita a interoperabilidade e favoreça a intermodalidade.

Para isso ser possível, torna-se necessário garantir que o gestor de infraestrutura disponibilize as condições necessárias para uma operação eficiente e, por essa razão, também ela mais sustentável.

Isto significa que deverá ter infraestrutura preparada para melhores velocidades de circulação, que permitam conforto na deslocação, sem pendentes mais acentuadas que as recomendadas pelas autoridades de segurança internacionais, privilegiando dessa forma a segurança e a operação, em termos de performance, que a rede ferroviária esteja tendencialmente eletrificada, para evitar a necessidade de transbordos de passageiros e/ou de mercadorias, bem como que tenha o gabari adequado para operações de transporte intermodal, para favorecer soluções que promovam a intermodalidade e que alavanquem o potencial da ferrovia para efeitos de transporte de carga, com níveis de serviço mais robustos e eficientes.

É importante ter em consideração que a infraestrutura, para ser eficiente do ponto de vista do transporte de mercadorias, implica também que os terminais e portos de carga e descarga de mercadorias sejam também agentes de operação logística eficientes, com capacidade de manobra de carga e descarga para comboios até 750 metros de comprimento. Apenas com uma rede ferroviária que potencie as vantagens e benefícios da operação ferroviária podem os operadores ferroviários ser competitivos e contribuir para uma maior adesão ao transporte ferroviário e à descarbonização do setor dos Transportes.

Quando a Autoridade da Concorrência fala na promoção da concorrência como um meio para a redução de custos aos clientes, também é da maior importância validar que os gestores de infraestrutura disponibilizem um serviço que seja adequado para que a eficiência operacional também possa ser mais elevada, sem a qual dificilmente um operador ferroviário conseguirá baixar preços.

Valeria a pena analisar o impacto em termos de acréscimos de custos que um operador ferroviário tem estado sujeito ao longo dos últimos anos pela quantidade de intervenções e obras e o atraso das mesmas na rede ferroviária, que tem recaído sobre os operadores, onerando a sua atividade e levando a perdas de competitividade reiteradas pelo arrastamento das obras ao longo do tempo. São o que se pode chamar de custos escondidos, que se refletem em atrasos de circulação, supressões, novos pedidos de canal para o comboio atrasado circular,

custos com deslocação de recursos humanos desnecessários, novas escalas de pessoal que é preciso refazer e que levam a custos duplicados de deslocação e de horas de trabalho perdidas, que são assumidas pelo operador, muitas vezes por causas a que é totalmente alheio e, até mesmo, necessidade de estacionamento de locomotivas em localizações muito afastadas da operação, que acabam por levar a custos desnecessários de deslocação e energia, pelo facto da infraestrutura não estar preparada para dar condições aos operadores para a sua atividade.

A APEF não quer deixar de referir a necessidade de a AdC analisar as condições de mercado quando diferentes modos de transporte entram em concorrência, porque a rodovia e ferrovia são concorrentes.

Identificamos que existe uma diferença de tratamento dada pelo Estado português aos diferentes modos de transporte, em prejuízo da ferrovia, que coloca em causa a competitividade da ferrovia e que pode configurar uma distorção da concorrência entre modos de transporte.

O setor ferroviário tem vindo a chamar a atenção para um conjunto de custos de contexto com o qual é confrontado, que apenas incide sobre a atividade ferroviária. Um operador ferroviário tem de suportar taxas pela circulação na rede ferroviária, sempre que circula, quando um comboio é cancelado por qualquer razão, é sujeito a CPNU e caso o operador necessite novamente de canal para poder efetuar o transporte de carga que foi anteriormente cancelado, paga ainda uma taxa adicional, mais elevada.

Apenas a ferrovia está sujeita a estas taxas, o que onera a atividade ferroviária e dificulta a sua competitividade face ao transporte rodoviário, que não está sujeito a nenhuma destas taxas e que, por essa via, consegue ser mais competitivo que a ferrovia e são desincentivadoras da transição modal porque sempre que existem constrangimentos operacionais na rede há uma forte probabilidade de acontecer algum evento que dê origem ao pagamento de uma taxa adicional.

Vale a pena recordar que um operador rodoviário pode utilizar a rede de estradas nacionais sem incorrer em qualquer custo ou contributo para com a conservação e manutenção da infraestrutura utilizada e, para circular na rede de autoestradas, já dispõe de um conjunto muito grande de alternativas isentas do pagamento de portagens, o que confere uma vantagem competitiva relevante e os clientes trocam da ferrovia para a rodovia quando o preço do transporte é mais baixo.

Na ferrovia isto não é possível, está em vigor um conjunto de taxas que penaliza de forma objetiva o operador e torna o custo do transporte de mercadorias mais elevado, quando o grande objetivo nacional e europeu é o de aumentar a quota modal do transporte de mercadorias por via ferroviária, de forma a ser possível atingir os objetivos de sustentabilidade definidos no Pacto Europeu para o Clima e a descarbonização do setor dos Transportes pelo reforço da ferrovia, que emite emissões de CO₂ nove vezes inferior à rodovia e que consome energia cerca de menos seis vezes face à rodovia.

A transição modal pretendida pressupõe maior capacidade de transporte de carga dos operadores ferroviários face ao passado, mas isso apenas será possível se o transporte ferroviário for pelo menos tão competitivo quanto o transporte rodoviário, porque o cliente final

não está disposto a pagar um valor superior pelo transporte das suas mercadorias, apenas porque é ferroviário e mais sustentável.

É fundamental por essa razão aumentar a competitividade do transporte ferroviário e isso implica a redução dos seus custos de contexto.

Por essa razão alertamos para a subida da Taxa de Uso de Infraestrutura (TUI), em cerca de 12,3% em 2026, estando prevista uma subida adicional em 2027 de 12,3%, o que se torna verdadeiramente insustentável e coloca mais uma vez em causa a capacidade do setor ferroviário ser competitivo face à rodovia.

A APEF entende a razoabilidade do conceito de utilizador-pagador, que está presente na atividade ferroviária, mas já não consegue compreender porque é que isso apenas é aplicável à ferrovia, e não também à rodovia, que usufrui de uma infraestrutura sem contribuir para a sua manutenção e conservação e, dessa forma, consegue beneficiar de uma vantagem competitiva que serve unicamente para proveito próprio.

É aceitável que o sistema ferroviário suporte os custos de manutenção da rede ferroviária, mas que não seja assim no caso da rodovia? Quem suporta os custos de manutenção e conservação da rede rodoviária?

A perda de receitas para o Estado português com a abolição de portagens é muito superior a toda a taxação existente com a atividade ferroviária, pelo que se nos afigura de difícil compreensão o Estado português estar a suportar financeiramente os custos associados à rodovia, que é o modo de transporte mais poluente, mas não o fazer no caso da ferrovia, quando ainda por cima é o modo de transporte mais sustentável e sobre o qual foram definidos objetivos ambiciosos de aumento de quota modal.

Consideramos que fica colocada em causa a concorrência entre modos de transporte e impunha-se uma medida equitativa para a ferrovia para não criar uma distorção da concorrência.

Pedimos a atenção de V. Exa. para esta situação e solicitamos a análise da Autoridade da Concorrência para o que consideramos que configura uma distorção da concorrência, que tem um peso significativo e que pode condicionar de forma relevante os objetivos de transição modal nos Transportes, penalizando a ferrovia e permitindo o aumento do peso do transporte mais poluente, o rodoviário, ao contrário dos objetivos de política pública definidos para os Transportes.

Por fim, colocamo-nos à disposição de V. Exa. para disponibilizarmos informação adicional ou prestar os esclarecimentos que entenderem necessários.

Com os nossos melhores cumprimentos, *de estima pessoal,*

VNCONF - Dados pessoais

Diretor Executivo