

A CONCORRENCIA NO SETOR FERROVIARIO EM PORTUGAL

ESTUDO PRELIMINAR AdC (MARÇO 2026)

COMENTÁRIOS EM CONSULTA PUBLICA

1.O setor ferroviário em Portugal desde a sua unificação corporativa e nacionalização, com a criação da CP em 1860, tem sofrido diversas modificações de natureza orgânica e jurídica que não tem alterado em substância a sua intrínseca natureza monopolista, pese embora o aparecimento de alguns novos players ao longo da sua história até à data:

. A Sociedade Estoril operadora concessionária da Linha de Cascais, desde 1905 por 50 anos, tendo a CP assumido a sua gestão em 1976 e com a plena integração na RFN em 1984;

. Em 1998 é atribuída á concessionária FERTAGUS a exploração do atravessamento da ponte 25 Abril (Areeiro – Fogueteiro) com sucessivas revisões contratuais e resgate pelo Estado do material circulante passando a locação; a extensão atual é de 54 km até Setúbal e o prazo da concessão foi estendido até 2031.

. Em 2016 a Unidade de Negócio “CP Carga” da CP foi alienada por concurso; público à MCS Rail (hoje Medway);

2. O arranque da ampla reforma do setor ferroviário europeu foi impulsionado pela UE e materializado na histórica Diretiva 90/440/CEE assente numa visão de liberalização progressiva do setor e do fomento da criação do espaço ferroviário europeu (EFEU);

3. A partir daqui o Governo nacional encetou a transposição desta Diretiva para o direito português e ensaiou com a CP uma estratégia da liberalização do setor, aproveitando a oportunidade da empreitada de construção da linha ferroviária no tabuleiro da ponte 25 de Abril que proporcionou o projeto/construção de uma nova/renovada infraestrutura ferroviária denominada eixo ferroviário Norte-Sul.

Essa estratégia passava por colocar em licitação publica a subconcessão da exploração dos serviços de transporte deste novo eixo metropolitano associada à exploração da Linha do Algarve de carácter regional.

4. O racional desta associação numa única subconcessão era o de aproveitar o enorme valor potencial de mercado deste eixo percepcionado pelos candidatos, com a procura inicial estimada em 20 Mp e com taxas de crescimento médio de 3%/ano (confirmadas pelos tráfegos atuais), criando espaço para “margem de absorção” de um segmento menos apetecível como era a Linha do Algarve (evitando o conhecido efeito “cream skinning”)

À época o investimento da nova frota de 18 UME double-deck seria integralmente suportado pelo concessionário no caso da nova ligação Areeiro-Fogueteiro e a CP cederia o material necessário para a Linha do Algarve em regime de locação financeira.

5. Este “business model” de concessão não chegou avançar em virtude do quadro social vigente no setor ter manifestado uma grande resistência, particularmente à solução da Linha da Linha do Algarve.

6. Importa assinalar que o incumbente (à época ainda verticalizado) não foi autorizado e bem a concorrer ao procedimento concursal de modo a impedir os seus efeitos concorrenciais perversos, especialmente nas assimetrias criadas nalgumas variáveis críticas para a transparência da eficiência do negócio (custos de operação, acessos a serviços acessórios, etc..)

7. Uma dificuldade levantada à época foi o acesso às “facilities” de manutenção nível 1&2 da frota do concessionário. Razões de ordem geográfica, mas também de elevada resistência do quadro social obrigaram a introduzir no modelo de subconcessão a condição de construção de infraestrutura industrial para satisfazer estes serviços (PMO de Coima).

Esta opção forçada (a alternativa seria o acesso ao GO Barreiro e C.Manutenção de Campolide) implicou o investimento adicional pelo Estado, em contexto de domínio público ferroviário do PMO, agora afeto à FERTAGUS.

8. A CP em 92, e no âmbito das medidas estruturais preparatórias para a liberalização do setor, procedeu ao spin-off do complexo das suas instalações industriais (Grupos Oficiais e Manutenções) com a constituição de uma sociedade de direito privado de reparação/manutenção de material circulante, EMEF, detida a 100% pela CP. Esta empresa procurou criar espaço a mercados diversificados fora da esfera CP com alguma atividade nos mercados africanos, América Latina e na

Europa (Suíça, na prestação de serviços de up-grade a UMEs de tecnologia pendular dos SBB).

Em 2011 a EMEF estabeleceu uma parceria em ACE com a Siemens, com vista à manutenção / reparação do material circulante CP com origem neste fabricante.

A tentativa da sua privatização em 2013-2015 veio a gorar-se por falta de firmeza na estratégia e fragilidades no modelo.

9. Em 2020, mais uma vez por pressão do quadro social do setor e opção política, a EMEF foi extinta e os seus ativos reintegrados no incumbente, reverticalizando parte importante da cadeia de valor.

10. Esta decisão insere-se numa estratégia altamente protecionista do setor, contrária e em completo contraciclo com as reformas de liberalização prosseguidas pela UE desde 99 e em perfeito alinhamento com os pressupostos e disposições do CSP estabelecido também em 2020 e em vigor.

11. É oportuno igualmente assinalar que, na sequência das iniciativas de progressiva liberalização do setor, a CP em 1998 (em paralelo com a subconcessão do eixo Norte-Sul) procedeu a uma ampla reestruturação orgânica com a criação de cinco “Unidade de Negócio” por segmento e delimitação geográfica, com particulares competências de gestão e sustentadas em centros de custos e de resultados

Esta nova orgânica revelou notórias virtualidades particularmente ao nível do despontar de uma nova cultura empresarial de competitividade, inovação, eficiência e qualidade, de maior transparência e alocação dos custos e de uma maior rentabilidade dos ativos, facilitando ao mesmo tempo a regulação e a concorrência em equidade.

Esta opção corporativa evidenciou também, na vertente da afetação dos ativos de frota, que as economias de escala sectorial se revelavam de maior valor em relação às economias de âmbito através de uma maior confiabilidade, disponibilidade, e qualidade da oferta perante os respetivos mercados.

12. O objetivo à época foi também o de facilitar o acesso às instalações e serviços essenciais para a concorrência (assistência técnica e manutenção) e ainda induzir mais transparência nos parâmetros do negócio com maior simetria de informação, impedindo o risco de viciação dos processos de abertura do mercado quando é suposto o incumbente

concorrer em proporcional equidade com os “challengers”. (como reafirmado no Relatório IRG-R Nov 2024).

13. Foi assim uma acertada decisão estratégica de preparação de uma indústria de rede de estrutura monopolista para a liberalização, introduzindo na incumbente maior responsabilidade de gestão focada no cliente, maior transparência contabilística e operacional, mais eficiência. À época a bondade da decisão foi claramente testada através dos barómetros de qualidade mensais que colocaram a Unidade de Negócio da AML no Tier 1 das operadoras ferro e rodo da região.

Havia a perfeita noção de que antes de um processo de abertura à concorrência, com êxito garantido no longo prazo, seria absolutamente imperativo reduzir nas incumbentes ineficiências acumuladas, desvendar elementos de subsidiação cruzada, introduzir transparência nos custos e proveitos e nas métricas de valor, racionalizar investimentos e recursos na ótica da maior satisfação dos diversos segmentos do mercado.

14. Esta estrutura orgânica do incumbente por “Business Units” também foi integralmente revertida no início dos anos 2000 por alegadas razões de preservação do “efeito de rede”, gerando-se assim mais um severo “setback” no processo de liberalização do setor.

15. Olhando agora para o CSP 2020 - 2030 a renovar até 2035, já cabalmente escrutinado pela AdC, ele revela de facto de forma clara e notória a intenção de reforçar e alargar “à outrance” esta trajetória de protecionismo do setor, criando ainda supletivamente mecanismos de condicionamento regulatório travão, com vista a obstaculizar o mais possível a entrada de novos “challengers”.

16. Um dos aspetos particularmente importante e vital para a eficiência global do setor (que deveria ser objetivo-chave da política sectorial) será o da revisão do mecanismo e da transparência de calculo das compensações financeiras a atribuir ao operador por serviços classificados de interesse económico geral (SIEG).

17. Para além da pertinente análise e considerações produzidas pela AdC, faz sentido determo-nos na fórmula de calculo das compensações financeiras, numa ótica de transparência da eficiência de gestão, que deveria refletir a relação dos custos com as receitas possíveis de gerar de forma direta nos diversos segmentos de oferta OSP atendendo ao padrão de valor do “produto” socialmente determinado (tarifa).

De facto, a fórmula aplicada ao atual CSP ao incorporar variáveis OPEX (c.prazo) e variáveis CAPEX a registar em balanço (l.prazo) perde todo o sentido económico desvirtuando a sua utilidade como métrica de avaliação comparada de eficiência das OSP, particularmente nos anos com elevadas despesas de investimento desvirtuando os indicadores de desempenho constantes no CSP.

18. Releva-se também, por não ser despreciando, que as redes que mais avançadas estão na liberalização com a entrada de novos operadores induziram uma clara redução do peso das compensações OSP nos respetivos proveitos unitários (IRG Rail 2018-2024).

No caso nacional o peso das compensações OSP nos proveitos já atingiu os 60% em 2024 (R&C CP) que compara com os 40% em 2022 (IRG Rail).

Esta clara trajetória para a gratuidade do acesso à mobilidade ferroviária é muito justificada politicamente com a reconhecida superioridade da eficiência energética do modo ferroviário e com a urgência da transição climática. No entanto, um simples benchmarking europeu mostra que os impactos no shift modal pretendido são muito modestos não sendo esta de todo a variável de “game changer” mais eficaz.

Esta opção OSP, onde se inclui o “Passe Verde”, aplicada de modo duplamente discriminatório à ferrovia e apenas ao incumbente, de forma transversal e sem qualquer seletividade de rendimentos coloca claramente em causa na nossa opinião a otimização do bem-estar social.

19. Por outro lado, como bem acentua a AdC torna-se imperativo, em sede de revisão do CSP com o incumbente que deveria ser promovida tão breve quanto possível, reanalisar e racionalizar a abrangência das OSP, predefinindo à partida os critérios dessa revisão.

Particularmente importante será a definição dos itinerários de mobilidade já consolidados e os potenciais futuros a partir dos gizados no PFN (horizonte 2050) e sua classificação por ordem de custos de oportunidade estimados vs. valor intrínseco percebido pela procura. Isto é, clarificar através de métricas adequadas, qual o ratio dos custos de opção pelo serviço ferroviário pela sua utilidade e qual a compensação de equilíbrio necessária de socialmente justificável.

Será deste balanço que surgirão quais as matrizes O/D passíveis de serem comercialmente sustentáveis e quais as que merecem ser

suportadas pelo OGE, ou seja por todos nós, numa optica de solidariedade social.

20. Esta premissa anterior sugere assim a necessidade prévia de se visitar o PFN aprovado pela RCM 77/2025.

Este documento de política nacional para a indústria ferroviária deveria apresentar-se como um ativo instrumental estratégico de referência balizador da harmonia, do equilíbrio, da eficiência global e da sustentabilidade do setor no longo prazo.

Em perfeito alinhamento com a política europeia de interoperabilidade e liberalização do espaço ferroviário europeu único (EFEU).

21. Em contrário, o PFN em vigor enferma de múltiplas fragilidades e deficiências nomeadamente: (1) na sua inconsistente estrutura; (2) na sua coerência intrínseca; (3) na existência de métricas de valor e de desempenho;(4) na ausência de demonstrações de pertinência; (5) na falta de evidencias de robustez das medidas de ação;(6) no muito incipiente e vago compromisso com as políticas mais recentes da UE para o setor, com particular incidência com o Reg 2024/1679(RTE).

22. Impõe-se assim que, no contexto reflexivo sobre os princípios estratégicos e as melhores práticas de liberalização equilibrada, sustentada e mais globalmente eficiente no longo prazo, seja considerada a necessidade primeira de se promover a reapreciação e reformulação do PFN 2025, focando a atenção e reflexão particularmente nos tópicos elencados nos pontos seguintes.

23. Configurar os equilíbrios de igualdade de oportunidades e de disparidades de desenvolvimento entre regiões, nas centralidades urbanas e proto urbanas.

24. Avaliar em que medida esses equilíbrios, na optica da coesão territorial, podem ser atingidos pelo mercado da mobilidade ainda que judiciosamente regulado ou apenas garantidos por via eminentemente social.

25. Traçar os princípios de política regulatória para a liberalização progressiva e proporcional dos vários segmentos de mercado e dos incentivos à eficiência equilibrada e global do setor, ponderando bem as economias de âmbito, as economias de escala na afetação dos ativos e comparando-os com os potenciais excedentes do lado da procura nos diversos contextos de eficiência comparada de substituibilidade modal.

26. Estabelecer os critérios para as vantagens comparativas do modo ferroviário baseadas em métricas de ocupação territorial, de acessibilidade e de mobilidade potencial, por segmento e região face aos outros modos concorrentes /alternativos e tomando como referencial o PNPOT.

27. Reformular a estratégia da nova rede AV e dos respetivos modelos de exploração e de negócio, rejeitando a sua “captura” pelas práticas de operação em modo de rede convencional justificadas pelas alegadas virtualidades de “efeito de rede”, não a considerando de todo como “default option”.

A subordinação da nova rede AV aos atuais modelos de exploração da rede convencional (consubstanciada com a opção pela bitola ibérica) induz severas ineficiências no modelo de negócio do segmento AV, desincentivando a concorrência, sem gerar ganhos de tempo com real utilidade para o mercado nos percursos das matrizes O/D de escala regional na ordem dos 150 km, com insuficiente capacidade contributiva para o equilíbrio económico do business model AV.

Antes arrastará inevitavelmente o modelo económico da AV para uma putativa OSP encoberta, com sucessivas e crescentes subvenções financeiras aos operadores como é bem notório em França com a progressiva extensão geográfica dos serviços AV á rede convencional.

O que parece estar a acontecer é que todos os stakeholders (instâncias governativas, operadores públicos, setor empresarial e utilizadores as preferências declaradas) estarão numa disposição em que todos ganham (o clássico comportamento do “Pareto improvement”) mas no final do dia alguém irá perder e muitoos contribuintes.

28. Abordamos agora a sensível questão nas indústrias de rede sobre a gestão / repartição das capacidades utilizáveis nos diversos troços que é um problema complexo, mas determinante particularmente em contexto de mercado em concorrência.

A particularidade do modo de exploração ferroviária, fortemente planificada, programada e regulada quando comparada com o modo rodoviário, exige uma cuidadosa e judiciosa avaliação e atribuição das capacidades utilizáveis subordinadas a múltiplos critérios técnicos, comerciais e de serviço público.

O princípio-regra do direito ao livre acesso à infraestrutura em condições equitativas e não discriminatórias e transparentes, consagrado no normativo do 4º Pacote, terá então de ser de algum modo matizado por princípios e procedimentos ex-ante de avaliação e atribuição de capacidades por itinerários e segundo os modelos de mercado que se pretendam configurar nesses itinerários, de acordo com as tipologias da procura.

Esses modelos de mercado devem ser tipificados e ajustados na base do valor das “janelas horárias diárias”(fator-chave da composição de valor do produto na optica do cliente) de modo a se procurar maximizar o ótimo económico dos diversos serviços oferecidos e, ao mesmo tempo, evitar o efeito de “canibalização” mútua da concorrência direta.

Neste setor particular e atendendo à comum escassez das capacidades por preexistência de um incumbente histórico e de uma rede sempre assimétrica nesta valência, a concorrência reputacional toma um acréscimo de valor relativamente à concorrência direta de substituição e também pode ser um adequado veículo de alavancagem da eficiência e qualidade nos mercados.

Esta sempre arrasta o risco da guerra dos preços para ganhar quotas, com redução excessiva das margens e qualidade no c.prazo, tentando eliminar os mais fracos e conduzir á dominância monopolística com o inevitável aumento dos preços no l.prazo para recuperar retornos por quem tem maior musculo financeiro para o embate.

29.As experiências externas apontam para que o modelo mais recomendável para a liberalização no setor se sustente numa modalidade híbrida de concorrência pelo mercado e no mercado, com audição previa das manifestações de interesse dos putativos candidatos após uma apreciação da apresentação do novo mercado a criar, na base de uma descrição clara, consistente e fundamentada da sua estruturação, desenvolvimento e valor esperado para o consumidor.

De outro modo o risco de algum afundamento da indústria será real, devendo a estratégia de risco considerar o incumbente em contexto concorrencial como ancora de sustentação do metabolismo deste tipo de mercado dada o seu reconhecido ativo histórico reputacional.

30. Todas estas anteriores premissas levam-nos a sugerir que os acordos-quadro de atribuição das capacidades sejam materializados para cada itinerário/corredor na base de janelas horárias de valor

diferenciado pré-definidas com “canais” e precedências por segmento de mercado bem determinadas.

Estes acordos-quadro corresponderão assim a diversas quotas de mercado distintas para distintos modelos de negócio a avaliar pelos candidatos.

31. Foi o caminho seguido por Espanha no processo de liberalização da AV iniciado em 2019 com sucesso e em vias de alargamento a outros serviços de longo curso.

Neste caso e em face da situação real de elevada capacidade disponível na rede AV a estratégia foi reservar 30% para afetações anuais repartindo os restantes 70% em pacotes de canais especificados e agregados na proporção de 60%, 30% e 10% que foram submetidos à concorrência.

Isto é, optou-se por uma licitação por lotes “assimétricos”, abrindo oportunidade a diversos candidatos interessados em diversos modelos de negócio colocando-os em licitação na modalidade de acordos-quadro, mas com o número de competidores determinado pelo Regulador bem como as especificações básicas dos serviços atendendo às escassas capacidades de alguns “nós” de rede. (ex. estações em Madrid)

O fator de avaliação com maior peso foi o da maximização da utilização diária dos canais oferecidos e recorrendo a outros fatores subsidiários de desempate tais como redução de emissões de CO2, maior peso do sexo feminino e/ou “handicapés” nos respetivos quadros sociais, entre outros.

32. Preparar e planear cuidadosamente e de forma esclarecida a inevitável e imprescindível progressiva abertura à concorrência em tempo útil no setor ferroviário será um imperativo da sua sustentabilidade futura e do seu posicionamento maior para a coesão territorial, a competitividade e o desenvolvimento harmonioso da economia nacional.

Em 12/03/2026

Ernesto Martins de Brito