

ESTUDO |

CONCORRÊNCIA

NO SETOR DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS E DE MERCADORIAS EM PORTUGAL

AGOSTO DE 2026



19 recomendações da Autoridade da Concorrência

ao **Governo**, à **AMT**, à **IP**, e aos **operadores ferroviários de transporte de passageiros**:

- # 1 | ao **Governo** – Elaboração de um Código do Setor
- # 2 | à **IP** – Boas práticas no desenho de procedimentos de aquisição de material ferroviário
- # 3 | ao **Governo** – Revisão do regime de validade das licenças e da cobertura de responsabilidade civil
- # 4 | ao **Governo** – Recomendações ao contrato Estado-CP durante a sua vigência
- # 5 | ao **Governo** – Recomendações para a nova contratualização findo o contrato Estado-CP
- # 6 | ao **Governo** – Recomendações para a nova contratualização findo o contrato Estado-Fertagus
- # 7 | ao **Governo** – Revisão das normas legais que regulam o procedimento de repartição da capacidade
- # 8 | à **IP** – Revisão dos critérios da repartição da capacidade no Diretório da Rede
- # 9 | à **IP** – Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade
- # 10 | à **AMT** – Ponderar a regulamentação da auscultação de candidatos a acordos-quadro
- # 11 | ao **Governo** – Garantir a neutralidade concorrencial nas orientações para a repartição da capacidade
- # 12 | à **IP** – Definição de uma metodologia de repartição da capacidade congestionada segundo condições não discriminatórias, equitativas e transparentes
- # 13 | à **IP** – Implementação atempada do ERTMS
- # 14 | ao **Governo** – Recomendações para mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional
- # 15 | ao **Governo** – Recomendações de acesso a material circulante em futuros contratos de serviço público (CSP)
- # 16 | à **IP** – Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia elétrica para tração
- # 17 | ao **Governo** – Recomendações de acesso a recursos humanos em futuros CSP
- # 18 | ao **Governo** – Recomendações para mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética
- # 19 | aos **operadores de passageiros** – Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros



O transporte ferroviário tem um papel essencial na economia e na descarbonização do setor dos transportes, devido ao seu menor impacto ambiental do que o transporte rodoviário. A eletrificação de uma parte significativa da rede ferroviária nacional contribui para a redução adicional das emissões.

Para explorar a capacidade ferroviária em todo o seu potencial, é crucial promover a concorrência. A liberalização do transporte ferroviário em vários países da UE demonstra benefícios substanciais, como melhores preços, maior qualidade de serviço, mais oferta e inovação. Estes efeitos verificam-se no transporte ferroviário de passageiros, incluindo nas rotas de alta velocidade onde passou a existir concorrência *no* mercado, bem como nos contratos de serviço público (CSP), com a concorrência *pelo* mercado via concursos competitivos e abertos. No transporte ferroviário de mercadorias, a promoção da concorrência tem contribuído para uma maior eficiência operacional e melhores preços.

Atenta a relevância do setor ferroviário e os investimentos significativos em curso, nomeadamente na construção de linhas de alta velocidade e na aquisição de material circulante, a Autoridade da Concorrência (AdC) procedeu a uma análise abrangente do setor.

Contratualização do serviço público de passageiros



Tendo em conta os custos associados ao adiamento do processo de liberalização do transporte ferroviário de passageiros, uma adjudicação de um novo CSP ao operador interno deve ser equacionada como um mecanismo excecional. Propõe-se ao [Governo](#) um conjunto de medidas relativas ao contrato vigente entre o Estado e a CP no sentido de promover a concorrência.

Recomendações ao CSP Estado-CP (2019-2029/2034) durante a sua vigência:

- Limitar a prorrogação do contrato ao período necessário para amortizar os investimentos;
- Revogação das obrigações de oferta mínima de longo curso *Alfa Pendular*;
- Reforço da objetividade e da transparência da contabilidade analítica do contrato;
- Reavaliação da adequação da metodologia de cálculo das compensações financeiras;
- Reforço da aplicação efetiva de um mecanismo de sanções pecuniárias; e
- Promoção do cálculo do custo real de cada trajeto incluído no Passe Ferroviário Verde.

A AdC visa contribuir para a preparação da atribuição dos novos CSP, emitindo as seguintes recomendações ao [Governo](#) para mitigar as barreiras à entrada de operadores na atribuição de novos CSP de transporte ferroviário de passageiros.

Recomendações finda a duração do CSP Estado-CP (2019-2029/2034) em face de novo CSP:

- Avaliação da necessidade de serviço público em cada uma das rotas incluídas no contrato;
- Alteração do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, que criou o Passe Ferroviário Verde, no sentido de tornar a medida neutra do ponto de vista concorrencial;
- Promoção de concursos públicos internacionais para atribuição de novos CSP;
- Avaliação da adequabilidade de divisão em lotes de diferentes rotas;
- Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso a material circulante;
- Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso efetivo a instalações de serviço;
- Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso a recursos humanos; e
- Não determinar obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais.

Recomendações finda a duração do CSP Estado-Fertagus (1999-2031) em face de novo CSP:

- No seu termo, não prorrogação da duração do Contrato de Concessão;
- Avaliação da necessidade de serviço público no eixo ferroviário Norte-Sul; e
- Contratualização autónoma de serviços acessórios ao objeto principal de novo contrato.



O acesso a material circulante e a recursos humanos constituem barreiras significativas à entrada de operadores ferroviários no mercado. Nessa medida, é crucial que os procedimentos concursais para novos CSP incluam medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário e a recursos humanos.

A AdC emite as seguintes recomendações ao Governo no sentido de mitigar o acesso a material circulante e a recursos humanos em sede de procedimentos concursais para atribuição de novos CSP.

Recomendações de acesso a material circulante nos futuros CSP:

Incluir, nas peças dos procedimentos, medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros, a colocar à disposição de futuros concessionários. Deverá ser indicado: o material disponível para locação; as condições financeiras pré-definidas com preços orientados para os custos, a preços de mercado; e a indicação da sua duração equivalente à duração do contrato.

Recomendações de acesso a recursos humanos nos futuros CSP:

Avaliar a adequabilidade de adoção de medidas de acesso a recursos humanos especializados, em sede de futuros procedimentos concursais, quando a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de transmissão de unidade económica e tal se afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais.

As atuais especificidades da rede ferroviária nacional acentuam as dificuldades no acesso a material circulante, decorrentes, entre outros, da necessidade de o material circulante ser compatível com a bitola ibérica e, pelo menos até à implementação generalizada do ERTMS, com o sistema de sinalização CONVEL.

A AdC propõe as seguintes medidas ao Governo e à IP no sentido de mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrente das especificidades da rede ferroviária nacional.

Recomendação à IP: Assegurar uma implementação atempada do ERTMS.

Recomendações ao Governo: Considerar o impacto concorrencial da opção pela bitola ibérica nas linhas de alta velocidade; e disponibilizar um sistema que permita transitoriamente a integração com o CONVEL.

Acesso à infraestrutura e acesso às instalações de serviço



Identificam-se ainda barreiras que entrantes podem enfrentar no acesso às infraestruturas – a rede ferroviária nacional e instalações de serviços ligadas a esta rede – necessárias à oferta de serviços comerciais, em especial de transporte de passageiros em longo curso.

A AdC emite recomendações ao Governo, à AMT e à IP no sentido de mitigar essas barreiras.

Recomendações ao Governo: Revisão das normas legais que regulam a repartição da capacidade; e garantir a neutralidade concorrencial em futuras orientações estratégicas para a repartição da capacidade.

Recomendações à IP: Revisão dos critérios de repartição da capacidade no Diretório da Rede; e definição de uma metodologia transparente e equitativa de repartição da capacidade congestionada.

Recomendações à IP de boas práticas na celebração de acordos-quadro:

- Não atribuir uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa;
- Sujeitar a capacidade atribuída mediante acordos-quadro à sua efetiva utilização;
- Auscultação de todos os potenciais candidatos previamente à celebração do acordo-quadro;
- No caso de vários candidatos demonstrarem interesse a uma determinada rota, ponderar um concurso público internacional para efeitos da atribuição da capacidade; e
- Assegurar, se possível, a caducidade simultânea dos acordos-quadro existentes na mesma rota.

Recomendação à AMT: Ponderar a regulamentação da auscultação prévia aos acordos-quadro.



A AdC sinaliza ainda à IP a importância de implementar um modelo liberalizado de fornecimento de energia elétrica para tração, mais eficiente que o modelo atual que limita a liberdade de escolha de fornecedores de energia por parte das empresas ferroviárias. A liberalização do mercado deste *input* pode contribuir para o surgimento de ofertas diferenciadas, em particular no segmento de transporte ferroviário de mercadorias.

Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia elétrica

Recomenda-se à IP acelerar a implementação de um novo modelo de contratação de energia elétrica para tração que permita aos operadores ferroviários, tão brevemente quanto possível, a contratualização diretamente com comercializadores de energia terceiros.

Prestação de serviços de bilhética



É crucial assegurar um acesso efetivo e não discriminatório a informação de bilhética por parte de plataformas de bilhética alternativas, em benefício dos consumidores.

A AdC recomenda um conjunto de recomendações ao Governo no sentido de mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética, bem como boas práticas aos operadores de transporte ferroviário de passageiros.

Recomendações para mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética:

- Revogar o pedido de isenção de obrigatoriedade de transmissão de informações mínimas de viagens nos serviços regionais, urbanos e suburbanos, efetuado por Portugal à Comissão Europeia, no âmbito do n.º 2 do artigo 10.º, do Regulamento (EU) n.º 2021/782;
- Adotar as disposições relevantes em matéria sancionatória e contraordenacional, a nível nacional, por violações do artigo 10.º do Regulamento (EU) n.º 2021/782; e
- Alterar a redação do n.º 1 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015, no sentido de efetuar referência expressa para o cumprimento das disposições constantes do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética com prestadores alternativos:

- Assegurar tratamento equitativo e não discriminatório a serviços de bilhética rivais;
- Fornecer o acesso a todos os dados relevantes para a prestação deste tipo de serviços;
- Disponibilizar a gama completa de soluções comerciais oferecidas pelo operador ferroviário;
- Não incluir cláusulas contratuais restritivas; e
- Garantir que as condições técnicas não limitam a concorrência no mercado de venda de bilhetes.

Outras recomendações



Por fim, o Estudo debruça-se também em alguns outros domínios relevantes da atividade ferroviária como, por exemplo, o licenciamento para acesso à atividade.

Recomendações ao Governo:

- Elaboração de um Código do Setor Ferroviário.
- Revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias e reavaliação do montante mínimo e regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil.

Recomendações à IP: Boas práticas no desenho de procedimentos concursais para a aquisição de material ferroviário de forma a maximizar a concorrência.