

PRONÚNCIA Nº 2/AMT/2018

Objeto: Proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro

Contexto: Pronúncia da AMT com a apreciação do projeto de alteração do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, que transpõe para a legislação nacional a Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro, que alterou a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro, que estabelece um espaço ferroviário único.

ÍNDICE

I. OBJETO.....	3
II. PRONÚNCIA DA AMT	5
II.1. Avaliação de <i>Compliance</i>	8
II.1.1. Compreensibilidade perante os stakeholders.....	8
II.1.2. Conformidade com a legislação comunitária e nacional.....	12
II.1.3. Apreciação do projeto de diploma que altera o Decreto-Lei n.º 217/2015, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento e do Conselho, de 4 de dezembro, que alterou a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um espaço ferroviário único.....	14
II.1.3.1. Apreciação específica da independência da gestão da infraestrutura ferroviária..	14
II.1.3.2. Apreciação específica da abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros.....	17
II.1.4. Apreciação global	20
II.2. Atualidade do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, particularmente no contexto do espaço único ferroviário da União Europeia	20
II.2.1. Gestor de infraestrutura	20
II.2.2. Empresas ferroviárias de passageiros	23
II.2.2.1. Antecedentes históricos recentes.....	23
II.2.2.2. CP - Comboios de Portugal, E. P. E.....	24
II.2.2.3. FERTAGUS.....	26



II.2.3. Empresas ferroviárias de transporte de mercadorias	29
II.2.3.1. TAKARGO.....	31
II.2.3.2. MEDWAY	33
II.3. Apreciação da proposta por aplicação das Racionalidades centradas nos Investidores, nas Pessoas e nos Contribuintes	35
III. CONCLUSÕES	37

Anexo: Documento Correções e alterações ao Projeto de Diploma Identificadas pela AMT

I. OBJETO

1. O objeto da presente Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), inserido no âmbito das alíneas a) e x) do n.º 1 do artigo 5.º, bem como da alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º, dos Estatutos desta Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, consiste na elaboração da **apreciação**, que nos foi solicitada pelo **Senhor Presidente do IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.** através do ofício com a referência n.º 045200124899706, datado de 2 de março de 2018, relativa ao **projeto de alteração do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro**, no âmbito da transposição para a legislação nacional da **Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro**, que alterou a **Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, que estabelece um **espaço ferroviário único**.
2. O projeto de alteração do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, envolve áreas de **natureza regulatória** e de outras de **natureza regulamentar**.

Assim sendo, tem pleno cabimento a **partição de competências** nessas matérias instituída nos **Decretos-Lei n.º 77/2014 e n.º 78/2014**, ambos de 14 de maio, que **atribuem ao IMT o domínio da regulamentação** e à **AMT o domínio da regulação económica independente**.

3. Atendendo à **cooperação institucional** que desde o arranque da AMT, em julho de 2015, tem vindo a ser desenvolvida entre a AMT e o IMT, considera-se dispensável aqui detalhar os traços institucionais da AMT e a sua praxis regulatória com jurisdição no **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes (Ecossistema M&T)** e que tem vindo a materializar-se no designado modelo paradigmático de **Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)**, estruturado nos seguintes cinco pilares:

3.1. Avaliação de *compliance*;

3.2. Caracterização do Ecossistema M&T nos aspetos que relevam para a matéria específica em análise;

3.3. Suprir falhas de mercado;

3.4. Sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação;

3.5. Promovendo a confluência do equilíbrio dinâmico e resiliente das seguintes **três Racionalidades não aditivas**, numa abordagem de **natureza multidisciplinar**:

3.5.1. Investidores,

3.5.2. Pessoas, incluindo os **Profissionais / Utilizadores / Consumidores** e/ou **Cidadãos,** e

3.5.3. Contribuintes.

4. Da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes (Lei n.º 67/2013, de 23 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei 12/2017 de 2 de maio) decorre que **a AMT deve promover e proteger um determinado interesse público,** que no caso vertente é o da **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MobIES),** de forma a substantivar **direitos de cidadania,** materializado nas seguintes componentes:

4.1. Inclusividade, significando isto que inclui **elevados padrões de segurança individual e coletiva,** contribuindo **para reduzir a sinistralidade** e respetivas consequências, bem como a **abrangência e coesão territorial e social,** numa **perspetiva transgeracional** e de **acessibilidade inclusiva a todas as Pessoas,** incluindo as com **mobilidade reduzida** e os **utilizadores mais vulneráveis;**

4.2. Eficiência, incorporando as **exigências de competitividade** e do **combate ao desperdício,** tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking,* nas diferentes dinâmicas de globalização; e

4.3. Sustentabilidade, agregando as **exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais,** focada em **superar a corrosão do tempo** e os **ciclos geodinâmicos da natureza,** incluindo os efeitos das **alterações climáticas,** em sintonia com a **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,** da Organização das Nações Unidas, e da resposta da União Europeia (UE) à referida Agenda 2030, nomeadamente das conclusões do Conselho da UE de 20 de junho de 2017.

5. Cumpre sublinhar que, no contexto da governação da rede ferroviária nacional, as alterações promovidas pela implementação da Diretiva não terão impacto significativo, pois *ab initio,* o **gestor da infraestrutura da rede ferroviária nacional sempre foi independente** de qualquer empresa ferroviária de transporte, de acordo com as orientações iniciais da Comissão e que Portugal desde logo adotou.

Caso diferente se passa por exemplo na Alemanha e França, onde esta completa separação não existe, mas que a legislação do 4º Pacote Ferroviário permite, reconhecendo os direitos prevalecentes, designadamente, destes dois grandes países.

Refira-se a este propósito que a Comissão, na sua **proposta inicial de Diretiva**¹, advogava a **separação institucional do gestor da infraestrutura**, através da sua organização numa entidade juridicamente distinta das empresas ferroviárias, mas permitia às empresas integradas verticalmente, nomeadamente àquelas que possuem uma estrutura de *holding*, conservarem a propriedade do gestor de infraestrutura. Contudo, isto só é admissível se estiverem preenchidas as condições necessárias para assegurar que o gestor de infraestrutura dispõe de direitos efetivos de decisão relativamente a todas as suas funções.

No **texto final da Diretiva**, aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, não obstante permanecer a **possibilidade** da existência de **empresas verticalmente integradas**, foram fortalecidas as salvaguardas que garantem uma **maior imparcialidade e independência dos gestores de infraestrutura**, com **reforço** das disposições em matéria de: **transparência financeira, mandatos duplos, funções essenciais, gestão do tráfego e planeamento da manutenção, externalização e partilha de funções**.

6. Ao nível da **exploração de serviço de transporte de passageiros**, é **expectável** que exista **impacto** na **estrutura atual do mercado**.

Com efeito, **fica liberalizado** o direito de **qualquer empresa**, nacional ou dos restantes Estados-Membros da UE, poder **oferecer serviços comerciais competitivos** ou participar em concursos de atribuição de contratos de **Obrigações de Serviço Público (OSP)**, os quais serão a regra geral (com algumas exceções), a partir de dezembro de 2019.

Isto naturalmente irá afetar a **estrutura do mercado de transporte de passageiros**, **impactando** diretamente sobre a **empresa pública incumbente** que historicamente tem desenvolvido a sua atividade num mercado protegido da pressão concorrencial intramodal.

II. PRONÚNCIA DA AMT

7. Neste enquadramento, a presente Pronúncia desenvolver-se-á pela aplicação do referido paradigma sistémico de REEQ, com base na avaliação sequencial dos seguintes vetores:

- 7.1. **Avaliação de Compliance;**

- 7.2. **Caraterização da atualidade do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.**

¹ Documento COM (2013) 29 final de 30.01.2013

- 7.3.** Apreciação da proposta por aplicação das **Racionalidades** centradas nos **Investidores**, nas **Pessoas** e nos **Contribuintes**.
- 8.** Como elemento transversal às questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça a **modernização**, o **crescimento sustentado da competitividade** e o **desenvolvimento sustentável** do **Ecosistema M&T Português**, no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do **Mercado Interno** e da **União de Transportes** ao nível **Europeu**, enquanto **mercado concorrencial**, **sem restrições nem distorções**, **balanceando os interesses económicos** dos **investidores**, dos **profissionais / utilizadores / consumidores** e/ou **cidadãos**, e dos **contribuintes**, recorrendo-se para tanto, quer:
- 8.1.** A medidas intrínsecas a cada um dos **mercados da mobilidade** associados a cada **modo de transporte**;
- 8.2.** A medidas que promovam a **intermodalidade** e uma **repartição modal equilibrada**, bem como que sejam advenientes de outras realidades exógenas, mas todas integradas no Ecosistema M&T.
- 9.** Os principais fundamentos desta Pronúncia, no que tange ao ponto anterior, são:
- 9.1.** Os alicerces determinantes da **competitividade** e **internacionalização** da **economia nacional**, promovendo também o **emprego** e o **bem-estar** dos **cidadãos**, dependem da existência de um **sistema de transportes em linha com a contemporaneidade mais exigente e que promova a MobIES de pessoas e bens**, bem como contribua para, numa perspetiva estratégica, **reduzir os custos do transporte**, **melhorar os parâmetros** de **segurança** e **qualidade** do serviço prestado e promova o desenvolvimento de **serviços de valor acrescentado**.
- 9.2.** O **desenvolvimento sustentável**, centrado nas **Pessoas**, passa pela adoção de soluções que promovam o **transporte multimodal**, combinando os vários modos de transporte, as quais se apresentam como as **soluções mais sustentáveis**, com **menores custos globais** e **maiores benefícios**, quer na perspetiva dos profissionais, quer da utilização dos veículos/equipamentos e infraestruturas.
- 9.3.** Passa, também, por uma **mobilidade com baixo nível de emissões** em gases com efeito de estufa, como componente essencial da grande transição para a **economia circular hipocarbónica**, **otimizando o sistema de transportes** e respetiva **eficiência**, considerando as **tecnologias mais limpas** bem como **novos modelos de negócio**.

- 9.4. Envolve, ainda, a **internalização**, neste ecossistema, dos mais recentes desenvolvimentos em matéria de **Tecnologias de Informação, Comunicações e Localização (TICL)**, concretizando uma **transformação digital** suportada na introdução e desenvolvimento de **sistemas ciberfísicos**.
- 9.5. O desenvolvimento dos serviços de mobilidade e redes de transporte só deve ser encarado no quadro da sua **plena integração na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e consolidação de uma União (Europeia) de Transportes**, no que isso significa em termos de **interoperabilidade** entre modos e diversos elementos da rede, impondo a necessária **harmonização técnica, operativa e regulamentar**.
10. Por sua vez, a ambiciosa aposta da UE na **descarbonização da sua economia, redução das emissões nocivas, adaptação às pressões climáticas e ambientais**, medidas de **eficiência energética e utilização eficiente dos recursos naturais**, a par da **profunda digitalização da sociedade**, bem como ainda os cada vez **mais exigentes requisitos societários e mutações demográficas**, coloca importantes **desafios**, a par também do surgimento de **novas oportunidades**, para o **sistema de transportes na UE** adequado às exigências da **MobIES** e que:
- 10.1. Esteja totalmente integrado com a **RTE-T**, promovendo o **Mercado Único Europeu**, bem como a **livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais**;
- 10.2. Constitua uma **vantagem competitiva das empresas** nele ancoradas, no seu processo de **internacionalização**, com **baixos custos de contexto**, ao serviço do **crescimento económico** e da **criação de emprego**;
- 10.3. Seja **inclusivo**, favorecendo a **coesão económica, social e territorial**;
- 10.4. Favoreça a **intermodalidade** e uma **quota modal equilibrada e eficiente**, designadamente em termos de **dependência energética externa** e de **baixas emissões de CO₂**;
- 10.5. Funcione em regime de uma **efetiva concorrência não falseada**;
- 10.6. Permita a **liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão e justa rentabilidade dos investimentos efetuados**;
- 10.7. Promova e incorpore as **inovações tecnológicas** com aplicações nas distintas **soluções de mobilidade**, que se fazem sentir em todas as vertentes da cidadania, desde a vida privada às atividades profissionais, sociais, culturais e económicas;

10.8. Manifeste a resiliência de **combinar as inovações tecnológicas** com os **direitos, liberdades e garantias da Pessoa**, na sua **dignidade intrínseca**.

II.1. Avaliação de Compliance

11. O exercício da **Regulação Económica Independente** nas **Democracias** com uma **maturidade mais desenvolvida** exige um escrutínio de **compliance** que contribua para a avaliação da transparência e da *accountability* no sentido de viabilizar uma melhor **legitimação** do exercício dos seus **Poderes de Autoridade**.

Quer isto dizer que a aplicação do modelo paradigmático de REEQ exige como fase prévia verdadeiramente *sine qua non* o exercício de uma **compliance** **exaustiva, sofisticada e rigorosa** sobre todas as componentes do **Ecosistema M&T** a que, em cada circunstância, se pretende aplicar aquela metodologia.

É nesse sentido que a **compliance** é muito mais do que a verificação da legalidade, mas tem intrinsecamente dimensões de **semiótica jurídica** que visam avaliar o grau de **compreensão** e de **confiança** que os **stakeholders** depositam quer no legislador, quer no regulamentador técnico e de segurança, quer no **regulador económico**, sendo por razões óbvias esta última parte aquela a que nos dedicamos.

Neste exercício, focado na **Regulação Económica Independente**, contemplar-se-ão as secções específicas vocacionadas para dar resposta aos seguintes temas:

a. Compreensibilidade perante os stakeholders.

b. Conformidade com a legislação comunitária e nacional

c. Apreciação do projeto de diploma que altera o Decreto-Lei n.º 217/2015, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento e do Conselho, de 4 de dezembro, que alterou a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um espaço ferroviário único

II.1.1. Compreensibilidade perante os stakeholders

12. Nesta subsecção, analisar-se-ão os aspetos associados à **compreensibilidade dos stakeholders** relativamente à transposição da Diretiva (UE) 2016/2370, operada no projeto de Decreto-Lei em análise, na medida em que terão particular impacte em diversos grupos de

stakeholders, desde o Estado e entidades públicas aos diversos operadores de transportes e consumidores privados do serviço da mobilidade.

13. Como decorre de uma epistemologia consequente, a **compreensibilidade** de um **ato regulatório** exige que este seja perspetivado no seu **todo**.

Assim, cumpre referenciar que o conceito de **4º Pacote Ferroviário** tem a seguinte estrutura:

✓ **Pilar Técnico**

- **Diretiva (UE) 2016/797** do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016, relativa à **interoperabilidade do sistema ferroviário na União Europeia** (reformulação)
- **Diretiva (UE) 2016/798** do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016, relativa à **segurança ferroviária** (reformulação)
- **Regulamento (UE) 2016/796**, do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016, relativo à **Agência Ferroviária da União Europeia** e que revoga o Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004,

Com esta legislação pretende-se **otimizar** o **quadro regulamentar** em matéria de **interoperabilidade** e **segurança**, bem como **reforçar** o papel da **Agência Ferroviária Europeia**, a quem passa a competir a emissão de certificados de segurança às empresas ferroviárias e de homologação de veículos em todos os Estados-Membros.

✓ **Pilar Mercado**

- **Diretiva (UE) 2016/2370** do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, que **altera** a **Diretiva 2012/34/UE**, no que respeita à **abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros** e à **governança da infraestrutura ferroviária**.
- **Regulamento (UE) 2016/2338** do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, que **altera** o **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, no que respeita à **abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros**.
- **Regulamento (UE) 2016/2337** do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, que **revoga** o **Regulamento (CEE) n.º 1192/69** do Conselho,

relativo às regras comuns para a **normalização de contas das empresas de caminho-de-ferro**.

A **abertura à concorrência** do mercado dos serviços nacionais de **transporte de passageiros, concluindo a liberalização global e completa** do mercado do **transporte ferroviário em todo o espaço ferroviário europeu**, o **reforço da imparcialidade da governação das infraestruturas ferroviárias** e a **prevenção de discriminações**, são os **principais objetivos** destes atos legislativos.

14. Como se sabe, as Diretivas carecem de transposição para a ordem interna, sendo que a presente Pronúncia diz respeito à transposição da **Diretiva (UE) 2016/2370** do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera a Diretiva (UE) 2012/34, cujo **prazo para concluir a transposição termina em 25 de dezembro do corrente ano de 2018**. Neste aspeto importa referir que **Portugal se encontra dentro do prazo de transposição**, em **sintonia** como os **restantes Estados Membros da UE**, que também estão a elaborar as respetivas transposições.

Fica em aberto a transposição das outras **Diretivas do Pilar Técnico**, cujo **prazo de transposição termina em 16 de junho de 2019**, decorrendo de momento no **IMT a elaboração dos respetivos projetos de diploma**, aguardando a AMT eventual solicitação a sua apreciação.

15. Os principais stakeholders, em Portugal, só **compreenderão devidamente o envolvimento dos Poderes Públicos**, desde o Governo, à Assembleia da República e ao Regulador, na implementação das disposições de projeto de Decreto-lei que visam essencialmente liberalizar o transporte doméstico de passageiros e garantir maior independência e transparência na atuação do gestor da infraestrutura, se:

- Existir um **sincronismo de implementação** ao nível da UE;
- A implementação for feita em **paralelo com medidas de aumento de eficiência que tornem o investimento mais atrativo**.

15.1. Sincronismo com os nossos parceiros

15.1.1. Dado o **posicionamento geoestratégico de Portugal**, a melhoria da **integração nas cadeias europeias e mundiais de transportes** assume

relevância no desígnio nacional de maior **internacionalização** e de mais eficiente **conectividade** da economia.

A existência de uma **rede de transportes eficiente, bem articulada e intermodal** é crucial para garantir o maior **volume e valor de exportações** e a criação de **emprego**.

15.1.2. Uma das características da **economia portuguesa**, enquanto **economia aberta de dimensão exígua**, muito relacionada com as deficiências existentes ao nível da rede de transportes por via ferroviária, consiste no **recurso excessivo ao transporte rodoviário**.

Assim sendo, com a promoção de uma maior concorrência no transporte de passageiros e maior transparência e independência na gestão da infraestrutura e o pleno desenvolvimento do espaço único ferroviário da União Europeia, são expectáveis **importantes ganhos de eficiência**, que proporcionarão o desenvolvimento do transporte ferroviário e conseqüentemente uma **utilização mais racional e intermodal** dos diferentes meios de transporte.

15.2. O **crescimento** das cidades e uma **maior complexidade da procura**, fruto da evolução da própria sociedade e das suas formas de vivência, transformaram o **sistema de mobilidade**, nas suas matrizes de inclusividade, de eficiência e de sustentabilidade, num **serviço público indispensável**.

15.2.1. Reconhecendo um papel relevante na concretização e prossecução dos objetivos da **política de mobilidade, acessibilidades e transportes**, Portugal encontra-se empenhado em modernizar o transporte ferroviário, tendo adotado o Plano Ferrovia 2020, ao abrigo do qual se irão efetuar vultuosos investimentos na rede ferroviária nacional, que proporcionarão melhorias nos serviços de mobilidade de pessoas e bens, nas e entre cidades.

15.2.2. Em paralelo, **ofertas inovadoras² de soluções de mobilidade** vão demonstrando o potencial de atração de empreendedores privados para

² A **inovação na Administração Pública** tem sido um tema amplamente estudado e divulgado nos últimos anos. Entidades internacionais de referência como a Comissão Europeia, a **OCDE** (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), a **NESTA** (Agência de Inovação do Reino Unido), entre outras, têm trabalhado na dinamização de uma agenda estratégica para esta área. Em Portugal, cabe à **Agência de Modernização Administrativa (AMA)** e à **Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)**, entre outras entidades, o papel de dinamizar ações colaborativas que envolvem os diferentes atores da Administração Pública na promoção e partilha de novas soluções e demonstração de projetos com impacto, em termos de eficiência e criação de valor no Estado, num contexto de participação ativa e interessada dos cidadãos.

novos modelos de negócios e novas formas de financiamento da mobilidade urbana.

Ainda que estas questões tenham começado a surgir há já várias décadas, é agora que o alinhamento de vários fatores torna efetiva e urgente uma mudança nas formas de financiamento da mobilidade urbana, e nos diferentes papéis que podem ser assumidos pelos agentes da mobilidade, tanto do lado da oferta como da procura.

A necessidade de mudança é sem dúvida consensual, o desafio está em conceber as suas várias opções e viabilizar as suas implementações.

A abertura do mercado doméstico de transporte de passageiros e a consequente promoção da concorrência poderão constituir oportunidades para novos empreendedores introduzirem inovações do ponto de vista operacional e comercial.

- 16.** Face às dimensões semióticas da **compliance**, exploradas na presente Secção, é forçoso concluir que o projeto de decreto-lei tem **avaliação positiva**, exigindo mecanismos de **regulação** e de **controlo eficazes**, que fomentem a **democratização da informação**, através do envolvimento e participação direta dos diferentes atores sociais no **processo de decisão pública**, da **transparência**, da **credibilidade** e da **confiança**, imprescindíveis ao **investimento** e ao **desenvolvimento da economia**.

II.1.2. Conformidade com a legislação comunitária e nacional

- 17.** Regida pelo Título VI (artigos 90.º a 100.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a política dos transportes é uma das políticas comuns mais estratégicas da UE.
- 18.** Portugal, à semelhança dos restantes Estados-Membros, encontra-se obrigado ao cumprimento do **normativo da UE**, destacando-se, em matéria de transporte ferroviário a legislação referente ao “Pilar Mercado” do 4º Pacote Ferroviário.

18.1. Principais atos legislativos envolvidos

- 18.1.1. Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário e à governação da infraestrutura ferroviária.**

2.1.2 Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

2.1.3 Regulamento (UE) 2016/2337 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho-de-ferro.

Esta legislação, que constitui o designado **pilar do mercado, completará o processo de abertura gradual do mercado de transporte ferroviário** iniciado com o 1º Pacote Ferroviário.

Fica estabelecido o direito das **empresas ferroviárias** de um Estado-Membro poderem **explorar todos os tipos de serviços de transporte de passageiros em toda a UE**. A legislação estabelece também regras destinadas a promover a **imparcialidade da governação das infraestruturas ferroviárias** e a **prevenir discriminações**, e introduz o princípio geral da **obrigatoriedade de concursos públicos** para os contratos de **obrigações de serviços públicos ferroviários**.

Com esta legislação, pretende-se que a **concorrência nos mercados de serviços de transporte ferroviário de passageiros** incentive os operadores ferroviários a **responder melhor** às necessidades dos clientes, a **melhorar a qualidade dos serviços** e a sua **relação custo-benefício**, permitindo que aos **cidadãos** seja proporcionada uma **maior liberdade de escolha e qualidade dos serviços ferroviários**. Por outro lado, a licitação competitiva de contratos de serviço público irá permitir uma **maior eficiência na utilização do dinheiro público**.

18.2. No plano legislativo nacional importa destacar:

18.2.1. Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, que transpõe para a legislação nacional a Diretiva 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, cujos objetivos principais objetivos políticos são:

18.2.1.1. Promover o acesso não discriminatório aos serviços ferroviários para aumentar a concorrência;

18.2.1.2. Diminuir o custo do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias para aumentar atratividade de modo;

18.2.1.3. Facilitar o tráfego ferroviário internacional, reforçando a cooperação internacional transfronteiriça;

18.2.1.4. Melhorar a eficiência dos caminhos-de-ferro através da modernização e da remoção de estrangulamentos;

18.2.1.5. Reforçar as competências, a independência e os poderes das entidades reguladoras nacionais para melhorar a sua capacidade de ação.

É este diploma que o projeto de Decreto-Lei pretende alterar, com a introdução das alterações à referida Diretiva 2012/34/UE, efetuada pela Diretiva (UE) 2016/2370.

18.2.2. Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 151/2014 de 13 de outubro, que depois da sua revogação parcial operada pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, particularmente dos artigos relativos a matérias de regulação económica, e que dispõe atualmente essencialmente sobre matérias de acesso (licenciamento) à atividade de transporte ferroviário e à segurança da exploração.

18.2.3. Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, que estabelece o modelo de avaliação prévia de impacto económico legislativo, focado na medição da variação de encargos criados por legislação aprovada pelo Governo, o qual deve ser levado em conta pelo IMT na apresentação do projeto de decreto-lei.

II.1.3. Apreciação do projeto de diploma que altera o Decreto-Lei n.º 217/2015, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento e do Conselho, de 4 de dezembro, que alterou a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um espaço ferroviário único

II.1.3.1. Apreciação específica da independência da gestão da infraestrutura ferroviária

19. Uma das questões centrais do “Pilar Mercado” do 4º pacote ferroviário relaciona-se com a **independência da gestão da infraestrutura**, e sobre isso ninguém pode ignorar que, durante anos, a política comunitária, e, em particular, a Comissão defendeu a separação das empresas verticalmente integradas. Portugal atuou em conformidade, rigorosamente e segundo este modelo, criando um **gestor da infraestrutura (REFER)** completamente independente e **autónomo** relativamente à **empresa ferroviária de transporte incumbente (CP)**.

Deste modo ficaram garantidos princípios fundamentais dos Tratados, como sejam

- Um acesso não discriminatório à rede;
- A transparência financeira;
- Ausência de conflitos de interesses;
- O paradigma de concorrência não falseada, tal como estatuído nos Tratados da UE.

Para além da completa independência, ao **gestor da infraestrutura** foram-lhe atribuídas, em plenitude, todas as funções, porquanto desempenha autonomamente as funções essenciais de **repartição da capacidade** e de **tarifação**, bem como as de **gestão do tráfego**, de **manutenção e renovação da rede ferroviária nacional**, e ainda as funções de **participação no desenvolvimento da rede**, de acordo com o estabelecido pelo Estado, no quadro da sua política geral de desenvolvimento e financiamento da infraestrutura ferroviária.

- 20.** No que respeita ao desenvolvimento da rede, a **AMT** sempre **considerou** que o **Estado** tem um **papel importante** na **definição** dos **investimentos e planeamento** desta, no sentido em que qualquer Estado Membro deve manter **competência de decisão (estratégica)** quando o objeto constitua um **bem público** e esteja implicada a realização de **despesa pública**.
- 21.** Assim, considera-se que deve haver distinção entre decisões estratégicas e planeamento de trabalhos. No **planeamento** de um **grande investimento** deve ser ao **Estado** que **competete** tomar a **decisão**, ainda que no planeamento dos trabalhos técnicos, o gestor da infraestrutura possa assumir um papel mais ativo.
- 22.** Por outro lado, sempre se entendeu que quaisquer regimes para os gestores de infraestrutura que constituam parte de uma empresa verticalmente integrada, têm de ser **cuidadosamente ponderados, de forma a evitar tratamentos desiguais** e a permitir aos Estados-Membros graus de liberdade para poderem conferir às empresas ancoradas no seu território a flexibilidade para adotarem as estratégias que se revelem mais competitivas face aos desafios concorrenciais que enfrentam.
- 23.** Substantivamente sobre o referido nos pontos **19 a 22**, verifica-se que a **proposta de diploma**, através do disposto nos artigos 4º e 7º, **retém o atual modelo de completa autonomia entre as empresas do setor empresarial do Estado que operam no transporte ferroviário**, ou seja, entre o gestor da infraestrutura e a(s) empresa(s) ferroviária(s). Também se verifica que fica estabelecido que **ao Estado compete a decisão sobre o desenvolvimento e o financiamento da infraestrutura**, com o que se **concorda**.

- 24.** Já quanto ao disposto no n.º 5 do artigo 7º, no que diz respeito à decisão do Estado em matéria de **tarifação da utilização da infraestrutura e de repartição da capacidade**, nos termos do disposto nos artigos 4º, n.º 2, 8º, 29º e 39º, entende-se que **deve ser revisto o texto**, pois no âmbito destes artigos existem **referências ao gestor da infraestrutura e à AMT**, que **não parecem alinhadas** com o estabelecido neste artigo.
- 25.** Também **não nos parece adequada a manutenção do n.º 1 do atual artigo 6º**, dado que ele se refere à **gestão conjunta da infraestrutura e da prestação de serviços de transporte**, situação que **não é permitida** de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 7º.

Por outro lado, tendo em conta a **especificidade do gestor da infraestrutura em Portugal**, que gere conjuntamente a infraestrutura ferroviária e a rodoviária, considera-se que seria, vantajoso **aditar um novo número** que obrigasse à completa **separação contabilística** entre as atividades de **gestão da infraestrutura ferroviária e a gestão de outras infraestruturas de transporte** de acordo com o seguinte:

“ Artigo 6º

[...]

1 - (Revogar)

2 [...] -

3 - *As empresas ferroviárias que realizem serviços de transporte de mercadorias e de passageiros devem elaborar*

4 [...]

5 [...] **Caso o gestor da infraestrutura ferroviária realize a gestão de outras infraestruturas de transporte, deve garantir a separação contabilística entre as atividades relativas à gestão da infraestrutura ferroviária e da(s) outra(s) infraestrutura(s).** “

- 26.** No que respeita ainda à clarificação do texto relativamente ao gestor da infraestrutura, propõe-se que fique claramente expresso nas definições e no texto que, para todos os efeitos, sempre que haja referência ao gestor da infraestrutura, ele seja entendido como o **gestor da infraestrutura ferroviária** que constitui a rede ferroviária nacional.

Nesse sentido veja-se o documento apresentado em anexo com todas as propostas de alterações e comentários.

II.1.3.2. Apreciação específica da abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros

27. Na UE, o processo de abertura dos diferentes segmentos do transporte ferroviário à concorrência tem sido progressivo. Iniciado com o 1º pacote ferroviário, que estabeleceu um livre acesso para o transporte internacional de mercadorias, o passo seguinte foi a liberalização, a partir de 1 de janeiro de 2007, dos serviços ferroviários domésticos de transporte de mercadorias que foi estabelecida pela Diretiva 2004/51/CE no âmbito do 2º Pacote Ferroviário. Convém referir que os **serviços de transporte ferroviário de livre acesso são operados numa base puramente comercial**, em que diversas empresas realizam comboios nos mesmos itinerários sem contratos de concessão ou direitos exclusivos.

Outras propostas para ampliar a concorrência no mercado ferroviário foram apresentadas no âmbito do 3º Pacote Ferroviário. Este 3º pacote legislativo liberalizou, a partir de 1 de janeiro de 2010, o mercado ferroviário dos serviços internacionais de transporte de passageiros e incluiu o direito, com algumas limitações, de embarcar e desembarcar passageiros em estações situadas dentro dos Estados-Membros, operação vulgarmente designada por cabotagem.

28. Nas suas propostas para o “**Pilar Mercado**” do 4º Pacote Ferroviário, a Comissão introduziu uma **inovação importante: conceder direitos de acesso a todas as empresas ferroviárias da UE em todos os mercados domésticos de transporte de passageiros**. As empresas ferroviárias passam assim a poder oferecer serviços comerciais competitivos ou participar em concursos de atribuição de contratos de OSP, os quais são obrigatórios (com algumas exceções), a partir de dezembro de 2019.

29. Para alcançar estes objetivos foram propostas alterações à Diretiva 2012/34/UE e ao Regulamento n.º 1370/2007. Para as **OSP**, a **liberalização** fica **sujeita a restrições** e apenas se aplica a partir de um certo limiar, para evitar comprometer o **equilíbrio económico** de um **serviço público**. Isso significa que as **autoridades públicas** podem decidir pelo **ajuste direto** dum contrato de **OSP**, no caso de um **mercado de pequena escala**.

30. Para garantir o acesso efetivo aos mercados ferroviários, os Estados-Membros são obrigados a garantir o **acesso não discriminatório a material circulante adequado**. Além disso, para introduzir um nível equilibrado de concorrência entre os operadores históricos e os novos entrantes nos processos de concursos para as OSP, a Comissão propôs que o **valor residual do material circulante no final de um contrato de OSP seja assumido pela autoridade nacional competente**. De fato, se fosse feito de outra forma, o valor teria de ser incluído no preço proposto pelas novas empresas, tornando a sua oferta menos competitiva.

As autoridades públicas podem também fazer a compra do material circulante e disponibilizá-lo ao operador; fornecer uma garantia para o financiamento do material circulante, ou até mesmo assumi-lo no final do contrato da OSP.

Finalmente, para facilitar a utilização do mesmo itinerário por uma ou várias empresas ferroviárias, a **nova legislação do 4º pacote** sugere a **introdução voluntária de bilhética integrada e esquemas de troca de informações**.

31. Assim, a **legislação constante do “Pilar Mercado” completará o processo de abertura gradual do mercado ferroviário iniciado com o 1º pacote ferroviário**, estabelecendo:

31.1. O princípio geral das empresas ferroviárias estabelecidas num Estado-Membro **poderem realizar serviços de transporte de passageiros em qualquer lugar dentro da UE**.

31.2. Regras destinadas a **melhorar a imparcialidade da gestão da infraestrutura e a prevenção da discriminação**.

31.3. O princípio geral dos **concursos para as OSP**, que permitirá a **maior eficiência na utilização de dinheiro público**.

É expectável que a legislação do “Pilar Mercado” proporcione **mais escolha e melhor qualidade de serviços aos cidadãos**, sendo estes os principais objetivos. A concorrência nos mercados de transporte ferroviário de passageiros encorajará decerto as empresas ferroviárias a procurar melhor responder às necessidades dos seus clientes e a incrementar a qualidade dos serviços e sua relação custo-benefício.

32. Substantivamente e em relação à **proposta de transposição apresentada**, em matéria de **liberalização do mercado**, relativamente ao articulado do projeto de Decreto-Lei, constata-se que existiu certamente um **lapso na transposição do n.º 3 do artigo 10º**, porquanto se reteve no texto apresentado **apenas o direito de acesso às empresas ferroviárias para a realização de transportes internacionais de passageiros**, quando o **objetivo primordial do 4º pacote ferroviário é efetivamente garantir direitos de acesso a todas as empresas ferroviárias de todos os Estados-Membros ao transporte doméstico de passageiros**. Nesse sentido advoga-se que **no n.º 3 do Artigo 10º seja retirada a palavra “internacionais”**, que impede a liberalização do transporte doméstico de passageiros.

33. No artigo 11º, salienta-se o reforço e clarificação do papel da AMT enquanto entidade que pode limitar o direito de acesso e o direito de embarcar e desembarcar passageiros, sempre que o equilíbrio económico de um contrato de serviço público esteja comprometido.

34. No que respeita ainda ao acesso ao mercado, entende-se **desajustado o atual regime de licenciamento**, tipificado nos atuais **números 5 e 6 do artigo 17º**, porquanto **não existem requisitos específicos para cada um dos tipos de licenças descritos**, a não ser as diferentes e cumulativas taxas de licenciamento cobradas. Estes **tipos de licença**, para além de **não existirem na legislação comunitária, não se enquadram** nos tipos de licenças tipificados no modelo de licença do **Regulamento de Execução (UE) 2015/171 da Comissão**, de 4 de fevereiro de 2015, relativo a certos aspetos do processo de licenciamento das empresas ferroviárias.

35. A manutenção dos atuais tipos de licença, para além de poderem representar uma **discriminação negativa das empresas ferroviárias licenciadas em Portugal**, face às empresas licenciadas noutros Estados-Membros, dado que as licenças emitidas num Estado Membro têm validade em toda a União Europeia e, portanto, noutros países não existem este tipo de licenças, que são especificamente nacionais.

Esta situação é, assim, **indutora de distorções da concorrência**, num **mercado de prestação de serviços ferroviário europeu**, e **dificultando** a criação de um **espaço ferroviário único na Europa**, pelo que advoga que seja **ponderada o ajustamento do regime de licenciamento** em apreço.

36. Considera-se ainda que as **atuais taxas de emissão das licenças**, para além de terem um **valor excessivo** relativamente ao **valor máximo de referência** estabelecido no **Regulamento de Execução (UE) 2015/171 (5.000 euros)**, são ainda **cumulativas**, o que no nosso entender representa uma **barreira económica ao estabelecimento de novas empresas ferroviárias**.

Neste sentido **advoga-se a revogação dos números 5 e 6 do artigo 17º**.

37. Assinala-se como **positivo** para o **mercado e defesa dos direitos dos passageiros**, a obrigatoriedade da **participação** de todas as empresas ferroviárias de passageiros no **sistema comum de informação e bilhética integrada**, bem como a elaboração de **planos de emergência coordenados** entre **empresas ferroviárias** e entre estas e o **gestor da infraestrutura**, conforme disposto no artigo 13º-A

38. Convém ainda referir por último que, com a liberalização do transporte ferroviário de passageiros operada com este decreto-lei, torna-se imperativamente necessário **alterar o referido no n.º 2 do artigo 4º do Decreto-lei n.º 270/2003**, alterado e republicado pelo **Decreto-Lei n.º 151/2014, de 13 de outubro**, sob pena de existir uma contradição entre os dois diplomas.

II.1.4. Apreciação global

- 39.** Nos anteriores pontos focaram-se especificamente as novas disposições relativas à liberalização do mercado de transporte de passageiros e à estrutura de governança do sistema ferroviário, mais concretamente no que diz respeito à independência da gestão da infraestrutura. Contudo a análise do projeto de diploma não se esgotou especificamente nestes dois aspetos tendo sido realizada uma análise global onde, em nossa opinião, **foram detetadas incongruências, erros editoriais e imprecisões** que consideramos ser necessário **corrigir**.
- 40.** Por economia do texto e facilidade expositiva de cada uma das correções ou alterações que se propõem, optou-se por incluir **um documento apresentado em anexo** com o texto completo das **alterações e aditamentos do diploma**, onde se assinalam em quadros, “*track changes*” e comentários as alterações propostas.

II.2. Atualidade do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, particularmente no contexto do espaço único ferroviário da União Europeia

- 41.** Para melhor enquadramento da Pronúncia da AMT sobre o projeto de decreto-lei que lhe foi endereçado pelo IMT, considera-se relevante realizar uma **breve caracterização do ecossistema ferroviário**, particularmente no que respeita à **gestão da infraestrutura** e ao **transporte ferroviário**, principais temas do projeto de diploma.

II.2.1. Gestor de infraestrutura

- 42.** Em Portugal existe **uma única empresa gestora da infraestrutura ferroviária**, a sociedade anónima **Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP)**, a qual resulta da incorporação (por fusão), da EP - Estradas de Portugal, S.A. (EP, S.A.) na Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E. (REFER, E.P.E.).
- 43.** O diploma de criação, Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, estabelece que é da **competência da IP**, relativamente às **infraestruturas ferroviárias nacionais** sob sua **administração, zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturação e conservação**, e pela **segurança da circulação ferroviária**.
- 44.** Foram-lhe conferidos **poderes de autoridade**, entre outras, em matéria de **processos de expropriação e licenciamento e concessão**, nos termos da legislação aplicável, da exploração, da utilização, da ocupação ou do exercício de quaisquer atividades nos terrenos, edificações e outras infraestruturas do domínio público ferroviário e rodoviário, integrados ou afetos às respetivas redes nacionais.

45. Constituem **receita** da **IP**, designadamente, as **taxas de utilização da infraestrutura ferroviária** e **outros proveitos** resultantes do exercício da sua atividade e do aproveitamento da infraestrutura, designadamente as resultantes de serviços e prestações acessórias e as participações, as dotações, os subsídios e as compensações financeiras do Estado ou de outras entidades públicas nacionais ou da União Europeia.

46. Quanto aos **Estatutos**, o artigo 2º do referido decreto-lei define o **objeto** da **IP**, a saber:

46.1. A **conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais**, incluindo-se nesta última o **comando** e o **controlo da circulação**.

46.2. A **delegação pelo Estado na IP**, da preparação dos **processos de abertura à concorrência da exploração de serviço de transporte ferroviário em regime de serviço público**, em linhas férreas, troços de linhas e ramais, que integram ou venham a integrar a **rede ferroviária nacional**, os quais devem ser objeto de **apreciação e parecer prévio vinculativo da AMT**, nos termos das suas competências de regulação e de promoção e defesa da concorrência.

46.3. O Estado pode, ainda, enquanto autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros, em modo ferroviário pesado, delegar ou concessionar a posição de autoridade competente para efeitos de atribuição a terceiros da exploração de serviço de transporte ferroviário em regime de serviço público, nos termos da legislação europeia e nacional aplicável.

46.4. A **IP**, pode, mediante delegação ou concessão do Estado, ser investida na posição de autoridade competente para efeitos de atribuição a terceiros da exploração de serviço de transporte ferroviário em regime de serviço público, em linhas férreas, troços de linhas e ramais, que integram ou venham a integrar a rede ferroviária nacional.

46.5. Estão ainda incluídos no objeto da **IP**, as atividades de **exploração do domínio público rodoviário e ferroviário do Estado**, e do seu património autónomo, designadamente a exploração de áreas de serviço, parques de estacionamento, bem como dos **sistemas de informação e gestão de tráfego**, dos **sistemas de segurança rodoviária e ferroviária**, do **canal técnico** e das **redes de comunicações** entre infraestruturas ou entre estas e os veículos, as **estações**, os **terminais** e outras **instalações ferroviárias**.

46.6. A IP, pode exercer também quaisquer atividades complementares ou subsidiárias do seu objeto principal, relativas, designadamente, à exploração do conhecimento, inovação, tecnologia e ativos materiais e imateriais da IP, em regime comercial ou concorrencial, no país ou no estrangeiro, bem como a exploração de outros ramos de atividades comercial ou industrial deles acessórios que não prejudiquem e não colidam com a prossecução do mesmo.

47. Em cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2016, de 11 de março de 2016, foi celebrado o **Contrato Programa entre o Estado Português e a IP** para o período compreendido entre **01/01/2016 e 31/12/2020** (5 anos) que define e regula os termos e condições da **prestação**, pela **IP**, das **OSP de gestão da infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional**, bem como as **indemnizações compensatórias** decorrentes a pagar pelo Estado.

48. Nos quadros seguintes são apresentados os elementos caracterizadores mais relevantes da IP.

Denominação social	INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A.
Logotipo	
Data de início da atividade	29 de abril de 1997
Nº Pessoa Coletiva	503933813
Sede Social	PRAÇA DA PORTAGEM , PRAGAL 2809-013 ALMADA www.infraestruturasdeportugal.pt
Forma Jurídica	Sociedade Anónima
Capital Social	4 045 375 000
Principal Acionista/% participação	Estado/DGT- 100%
Atividade principalCAE	52211 - Gestão de infraestruturas dos transportes terrestres
Extensão da rede explorada em Km	2 546
Nº de trabalhadores (2015)	3 819
Autorizações de Segurança	Parte A - PT 21 2012 0001 Parte B - PT 22 2012 0001

		2016	2015	2016/2015 Δ%
Oferta (milhares)	Nº de comboios	602 441	605 097	-0,44%
	Comboios quilómetro	36 857 946	37 032 096	-0,47%

10³ euros

	2016	2015	2016/2015 Δ%
Total do ativo	27 381 825	27 060 388	1,19%
Total do passivo	23 297 590	23 952 474	-2,73%
Total do passivo corrente	5 183 721	4 433 257	16,93%
Total do passivo não corrente	18 113 869	19 519 217	-7,20%
Capital realizado	4 057 915	3 095 375	31,10%
Total do capital próprio	4 084 234	3 107 915	31,41%
Proveitos tráfego	0	0	-
Indemnizações compensatórias	40 650	28 770	41,29%
Gastos correntes (61+62+63)	639 984	771 839	-17,08%
TUI (taxa de utilização da infraestrutura)	0	0	-
EBITDA	614 999	625 167	-1,63%
Resultado líquido do período	26 320	12 536	109,96%

Fonte: AMT

II.2.2. Empresas ferroviárias de passageiros

49. Em Portugal existem 2 empresas de transporte ferroviário de passageiros, a **CP-Comboios de Portugal, E.P.E. (CP)** e a **FERTAGUS, S.A.**, criadas nos termos dos seguintes regimes jurídicos:

49.1. CP-Comboios de Portugal, E.P.E. (CP), criada pelo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho que aprova o regime jurídico aplicável à CP - Comboios de Portugal, E. P. E., bem como os respetivos Estatutos.

49.2. FERTAGUS, a qual detém **contrato de concessão da Exploração do Serviço de Transporte Ferroviário de Passageiros do Eixo Norte-Sul**. Esta concessão foi atribuída à sociedade FERTAGUS - TRAVESSIA DO TEJO, TRANSPORTES, S.A., adjudicatária no concurso público internacional regulado pela Portaria n.º 565-A/ 97, de 28 de julho, conforme despacho conjunto n.º 731/98, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 19 de outubro de 1998.

II.2.2.1. Antecedentes históricos recentes

50. Até à criação da REFER, pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, a **CP**, era a **única empresa ferroviária em Portugal (empresa histórica verticalmente integrada) que acumulava as**

funções de **gestor de infraestrutura** e a de **operador de transporte ferroviário de passageiros** e de **mercadorias**.

- 51.** Com a publicação da Lei n.º 10/90, de 17 de março, **Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres**, consagra-se o **princípio da separação** entre a **responsabilidade** pela **construção, renovação e conservação** da **infraestrutura**, atribuída ao **Estado** ou a «entidade atuando por sua concessão ou delegação», e a **exploração** do **transporte ferroviário**.
- 52.** A **Diretiva 91/440/CEE**, do Conselho de 29 de julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários, reforça aquele princípio, obrigando igualmente os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para garantir, no **plano da contabilidade**, a **separação** das **atividades** relativas à **exploração dos serviços de transportes**, das **atividades** relativas à **gestão da infraestrutura ferroviária**, podendo, conceder ao gestor da infraestrutura, um financiamento suficiente em relação às funções, à dimensão e às necessidades financeiras, designadamente para cobrir investimentos novos.
- 53.** Temos assim que a partir de 1997 ficou a cargo da empresa **REFER** a atividade de **gestão da infraestrutura** e a cargo da **CP** a atividade de **exploração do transporte ferroviário**. A referida separação passou ainda, pela obrigação dos **operadores de transporte** ao pagamento de uma **taxa de utilização** pela **infraestrutura** à **REFER**. **Atualmente** na área do transporte ferroviário de passageiros, existem dois operadores, a **CP- Comboios de Portugal, E.P.E.**, e a **FERTAGUS, S. A.**, que exercem a respetiva atividade na qualidade de concessionárias de um serviço público, sendo totalmente independentes entre si, apesar de ambas partilharem as mesmas vias férreas.

II.2.2.2. CP - Comboios de Portugal, E. P. E

- 54.** De acordo com o artigo 2º dos seus Estatutos, a **CP - Comboios de Portugal, E. P. E.**, tem por objeto principal a prestação de **serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em linhas férreas**, troços de linha e ramais que integram ou venham a integrar a rede ferroviária nacional, além da prestação de serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros e de mercadorias, em conformidade com o disposto na lei, nos tratados, convenções e acordos em vigor.
- 55.** O **Decreto-Lei n.º 137-A/2009**, de 12 de junho que aprova o regime jurídico aplicável à **CP - Comboios de Portugal, E. P. E.**, bem como os respetivos Estatutos, que se encontram

publicados em anexo ao diploma, autorizou a **autonomização da atividade do transporte de mercadorias**, através da **cisão da CP, E.P.E.** e **constituição da CP Carga - Logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, S.A.**, que passou a realizar **transporte ferroviário de mercadorias** a partir de 2009.

56. São apresentados, em seguida, indicadores de caracterização da atividade da CP:

Denominação social	CP – Comboios de Portugal, E.P.E.	
Logotipo		
Data de início da atividade	09 de maio de 1951	
Nº Pessoa Coletiva	500498601	
Sede Social	Calçada do Duque, n.º 20 1249 – 109 Lisboa www.cp.pt	
Forma Jurídica	Entidade Pública Empresarial	
Capital Social	3 333 713 275,71	
Principal Acionista/% participação	Estado/DGT- 100%	
Atividade principalCAE	49100 Transporte interurbano de passageiros por caminho de ferro	
Extensão da rede explorada em Km	2 210	
Nº de trabalhadores (2015)	2 684	
Material circulante (2015)	Automotoras	235 (Diesel:47; Elétricas: 188)
	Locomotivas	31 (Diesel: 6; Elétricas: 25)
	Carruagens	101
	Vagões	n.a.
Certificados de Segurança	Parte A - PT 11 2016 0002 Parte B - PT 12 2016 0002	
Licenças	PT 01 2015 0001 – Passageiros internacional PT 01 2015 0002 – Passageiros nacional PT 01 2015 0003 – Passageiros regional PT 01 2015 0004 – Passageiros suburbano	

		2016	2015	2016/2015 Δ %
Oferta (milhares)	Nº de comboios	445	419	6,21%
	Comboios quilómetro	29 128	28 834	1,02%
	Lugares quilómetro oferecidos	13 126 050	12 832 510	2,29%
Procura (milhares)	Passageiros transportados	115	112	2,68%

	Passageiros quilómetro	3 802 762	3 624 903	4,91%
Taxa de ocupação (%)		28,97%	28,25%	214,50%
Quota de mercado (%)		91,72%	91,61%	64,69%

	2016	2015	2016/2015 Δ%
	10 ³ euros		
Total do ativo	650 717	711 053	-8,49%
Total do passivo	3 179 923	3 742 096	-15,02%
Total do passivo corrente	538 378	676 773	-20,45%
Total do passivo não corrente	2 641 546	3 065 323	-13,82%
Capital realizado	3 333 713	2 678 800	24,45%
Total do capital próprio	-2 529 206	-3 031 043	-16,56%
Proveitos tráfego	230 322	220 558	4,43%
Indemnizações compensatórias	0	0	-
Gastos correntes (61+62+63)	263 533	296 066	-10,99%
TUI (taxa de utilização da infraestrutura)	55 790	55 697	0,17%
TUI/gastos correntes (%)	21,17%	18,81%	12,53%
Taxa de cobertura (Proveitos tráfego/Gastos correntes)	87,40%	74,50%	17,32%
EBITDA	175	-117 472	-100,15%
Resultado líquido do período	-144 565	-278 426	-48,08%

Fonte: AMT

II.2.2.3. FERTAGUS

57. Em 22 de junho de 1999, o Estado Português e a FERTAGUS assinaram o contrato da concessão de exploração, em regime regular e contínuo, do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, entre as estações de Roma-Areeiro e Setúbal, com possibilidade de extensão da exploração, na margem Norte, até à Gare do Oriente e/ou, na margem Sul, até Praias do Sado, tendo a exploração arrancado ainda durante o 2º semestre de 1999.

- 58.** O mesmo contrato foi **renegociado**, com efeitos a partir de **8 de junho de 2005**, nos termos do **Decreto-Lei n.º 78/2005**, de 13 de abril, tendo **reduzido em 18 anos o prazo de concessão inicial de 30 anos**, com **possibilidade** da sua **prorrogação de 9 anos**.
- 59.** Na sequência desta renegociação do contrato de concessão, o **Estado**, através da **SAGESECUR** – uma sociedade instrumental através da qual o Estado celebrou o contrato de **locação operacional** e o **contrato de prestação de serviços de manutenção do material circulante com a FERTAGUS** - comprou o material circulante à FERTAGUS, alugando-lho de seguida, através de um contrato de locação operacional, de 30 de junho de 2006, tendo como contrapartida um pagamento mensal que foi definido de forma a garantir não só a recuperação e remuneração do investimento mas também a manutenção do material.
- 60.** Esta concessão tem também como objeto acessório a exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento das estações do Pragal, Corroios, Foros de Amora, Fogueteiro, Coina e Penalva, assim como das respetivas áreas comerciais. A FERTAGUS serve atualmente 14 estações numa extensão de linha com cerca de 54 km. Dez na Margem Sul: Setúbal, Palmela, Venda do Alcaide, Pinhal Novo, Penalva, Coina, Fogueteiro, Foros de Amora, Corroios e Pragal, e quatro na Margem Norte: Campolide, Sete Rios, Entrecampos e Roma-Areeiro. O tempo total de percurso entre Setúbal e Roma-Areeiro é de 57 minutos. As estações do Sul geridas pela FERTAGUS, estão dotadas de espaços comerciais, parques de estacionamento e ainda ligações a outros modos de transporte.
- 61.** O Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas³ relativamente à concessão, refere que:
- “No âmbito desta concessão realizaram-se dois processos de renegociação, estando em curso um processo de reequilíbrio financeiro do contrato, (...). Antes do final do processo de renegociação, foi celebrado um aditamento que definiu a extensão do serviço a Setúbal, que se iniciou em 6 de outubro de 2004.*
- Na sequência da primeira renegociação do contrato, finalizada em 8 de junho de 2005, o prazo da concessão, que era inicialmente de 30 anos, foi reduzido 18 anos, passando a vigorar até ao fim do ano de 2010, com possibilidade de prorrogação por 9 anos (...).*
- Em [29 de dezembro de] 2010, ocorreu a segunda renegociação do contrato onde ficou estabelecida [no AMCC -Acordo Modificativo do Contrato de Concessão] a eliminação de*

3 RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 11/15 - 2.ª SECÇÃO do Tribunal de Contas

qualquer compensação a atribuir pelo Estado à concessionária. Por outro lado, também ficou consagrada a prorrogação do contrato até 2019(...).”

62. Apresentam-se seguidamente alguns indicadores da empresa FERTAGUS, S.A.:

Denominação social	FERTAGUS, Travessia do Tejo, Transportes, S.A.	
Logotipo		
Data de início da atividade	29 de julho de 1999	
Nº Pessoa Coletiva	504226320	
Sede Social	Estação do Pragal Porta 23 2805-333 Almada www.fertagus.pt	
Forma Jurídica	Sociedade Anónima	
Capital Social	2 744 500,00	
Principal Acionista/% participação	Joaquim Jerónimo, Transportes Ferroviários, SA- 100%	
Atividade principalCAE	49310 Transportes terrestres, urbanos e suburbanos, de passageiros	
Extensão da rede explorada em Km	54	
Nº de trabalhadores (2015)	166	
Material circulante (2015)	Automotoras	18 (Elétricas)
	Locomotivas	n.a.
	Carruagens	n.a.
	Vagões	n.a.
Certificados de Segurança	Parte A - PT 11 2016 0004 Parte B - PT 12 2016 0006	
Licenças	PT 01 2011 0001 - Passageiros urbano e suburbano	

		2016	2015	2016/2015 Δ%
Oferta (milhares)	Nº de comboios	56	56	0,00%
	Comboios quilómetro	1 663	1 671	-0,48%
	lugares quilómetro oferecidos	2 439 751	2 456 543	-0,68%
Procura (milhares)	Passageiros transportados	19 049	18 397	3,55%
	Passageiros quilómetro	343 359	331 947	3,44%
Taxa de ocupação (%)		14,07%	13,51%	4,15%
Quota de mercado (%)		8,28%	8,39%	-1,28%

	10 ³ euros		
	2016	2015	2016/2015 Δ%
Total do ativo	21 196	18 096	17,13%
Total do passivo	19 026	16 398	16,03%
Total do passivo corrente	18 848	16 284	15,75%
Total do passivo não corrente	177	113	56,64%
Capital realizado	2 745	2 745	0,00%
Total do capital próprio	2 170	1 698	27,80%
Proveitos tráfego	26 799	25 855	3,65%
Indemnizações compensatórias	0	0	-
Gastos correntes (61+62+63)	27 642	27 212	1,58%
TUI (taxa de utilização da infraestrutura)	3 269	3 209	1,87%
TUI/gastos correntes (%)	11,83%	11,79%	0,29%
Taxa de cobertura (Proveitos tráfego/Gastos correntes)	96,95%	95,01%	2,04%
EBITDA	1 441	945	52,49%
Resultado líquido do período	472	147	221,09%

Fonte: AMT

II.2.3. Empresas ferroviárias de transporte de mercadorias

63. Após a **completa liberalização** dos mercados nacionais de transporte ferroviário de mercadorias a partir de 1 de janeiro de 2007, assistiu-se ao surgimento de **dois operadores privados** no transporte de mercadorias, o primeiro em 2008 - a **TAKARGO** - e posteriormente outro em 2016 – a **MEDWAY** – que ganhou o concurso de **reprivatização** da empresa de transporte de mercadorias incumbente - **CP Carga** - sendo que **atualmente**, a **totalidade** do **transporte ferroviário de mercadorias** é realizado num contexto de **livre acesso ao mercado**, **transparência** e **concorrência** entre **empresas privadas**.

64. Existe ainda uma outra empresa sediada e licenciada em Espanha - a **COMSA Rail Transport** - que pode realizar transporte de mercadorias em território nacional, já que detém desde 2009 um Certificado de Segurança Parte B válido para operar na rede ferroviária nacional. A empresa, contudo, tem nos últimos anos estado praticamente inativa no território nacional.

65. Como já referido anteriormente, em Portugal, a **quota modal do transporte ferroviário de mercadorias é muito modesta** e, no contexto europeu, situa-se no escalão mais baixo da distribuição, com tendência ainda de redução, conforme se pode verificar no quadro seguinte:

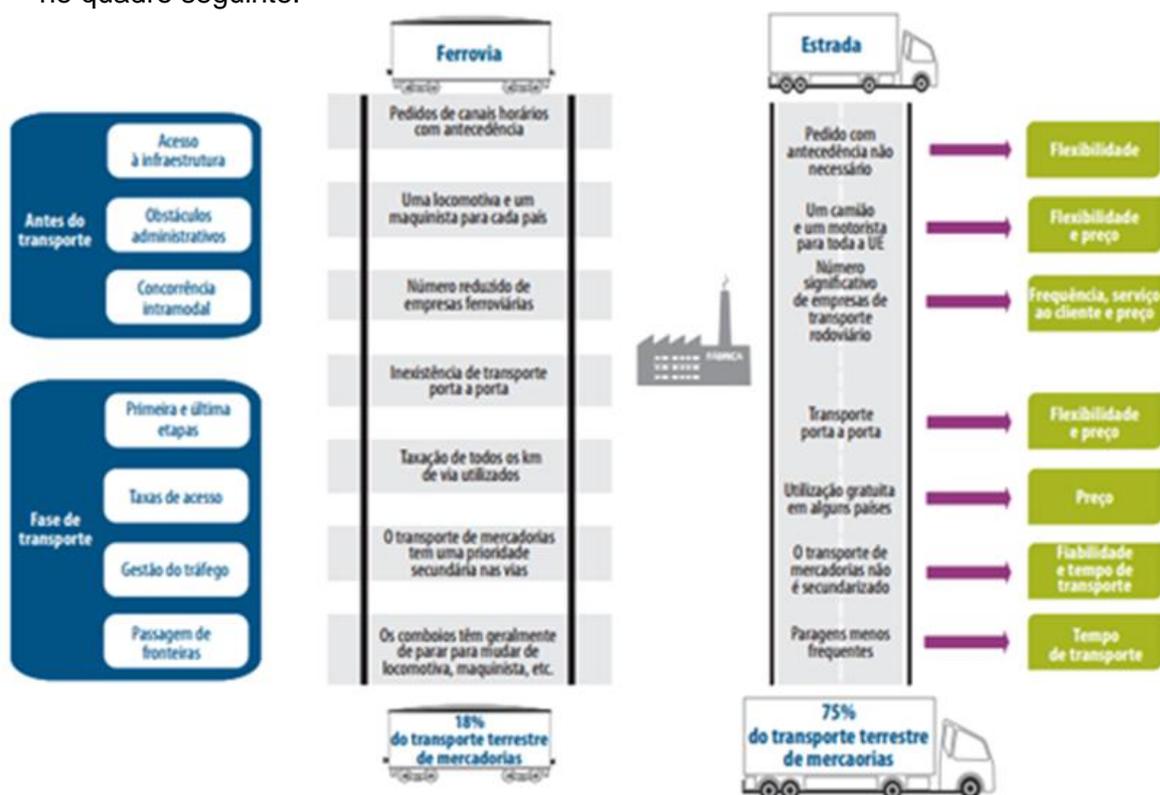
Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias na UE

Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias em 2013	Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias em 2013 e tendência entre 2000 e 2013
Superior a 40%	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Áustria (42,1%) ↓ Estónia (44,1%) e Letónia (60,4%)
Entre 30% e 40%	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Suécia (38,2%) ↓ Lituânia (33,6%)
Entre 20% e 30%	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Alemanha (23,5%) e Finlândia (27,8%) ↓ República Checa (20,3%), Hungria (20,5%), Eslováquia (21,4%) e Roménia (21,9%)
Entre 10% e 20%	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Itália (13%), Reino Unido (13,2%), Bélgica (15,1%) e Dinamarca (13,2%) ↓ França (15%), Polónia (17%), Croácia (17,4%), média da UE (17,8%) e Eslovénia (19,3%)
Inferior a 10%	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Países Baixos (4,9%) ↓ Irlanda (1,1%), Grécia (1,2%), Luxemburgo (2,4%), Espanha (4,6%), Portugal (5,9%) e Bulgária (9,1%)

Nota: os Estados-Membros visitados no contexto da presente auditoria e a média da UE estão assinalados em negrito.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados do Eurostat

66. Esta modesta quota modal resulta de o transporte ferroviário de mercadorias enfrentar uma **forte pressão concorrencial**, principalmente por parte do **transporte rodoviário**, sendo que os constrangimentos que atualmente enfrenta são, relativamente ao transporte rodoviário, altamente penalizadores para o seu desenvolvimento e competitividade, tal como é evidenciado no quadro seguinte:



67. É pois neste contexto adverso que as empresas nacionais desenvolvem a sua atividade, lutando pela sobrevivência e expansão do seu mercado, sendo todavia é expectável que estes **custos de contexto** possam ser **atenuados**, através dos **investimentos programados** na **modernização** das **condições operativas** existentes na infraestrutura da rede ferroviária nacional e da **efetiva implementação** das **políticas europeias** de **promoção do transporte ferroviário internacional**, nomeadamente a plena concretização dos corredores ferroviários da RTE-T e a materialização do espaço ferroviário único europeu através da implementação do 4º pacote ferroviário.

II.2.3.1. TAKARGO

68. A **TAKARGO** – Transporte de Mercadorias, S.A. é o **primeiro operador privado português** no **transporte ferroviário de mercadorias** e surge na sequência da liberalização do transporte de mercadorias, consagrado nos 1º e 2º pacotes ferroviários, transpostos para o Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de outubro, no qual se estatui, artigo 4º (Serviços liberalizados e concessionados) que:

“1 — Constituem serviços liberalizados:

c) O transporte ferroviário de mercadorias exclusivamente realizado em território nacional, sem prejuízo do disposto no n.º 3;”

69. A **TAKARGO** obteve a licença para realizar o transporte ferroviário nacional de mercadorias em março de 2008 e o 1º Certificado de Segurança data de maio de 2008, tendo a empresa iniciado a primeira operação em setembro desse ano.

70. No início de 2009, associado ao operador ferroviário espanhol (COMSA Rail), a **TAKARGO** realiza o primeiro comboio internacional para Zaragoza.

71. De seguida são apresentados alguns elementos caracterizadores da empresa.

Denominação social	TAKARGO, Transporte de Mercadorias, S.A.		
Logotipo			
Data de início da atividade	25 de setembro de 2008		
Nº Pessoa Coletiva	507832388		
Sede Social	Rua Mário Dionísio, nº 2 2799 – 557 Linda-a-Velha www.takargo.pt		
Forma Jurídica	Sociedade Anónima		
Capital Social	50 000,00		
Principal Acionista/% participação	MOTA-ENGIL - AMBIENTE E SERVIÇOS, SGPS, S.A - 70%		
Atividade principalCAE	49200 Transporte de mercadorias por caminhos de ferro		
Extensão da rede explorada em Km	2 546		
Nº de trabalhadores (2015)	70		
Material circulante (2015)	Automotoras	n.a.	
	Locomotoras	14 (Diesel)	
	Carruagens	n.a.	
	Vagões	125	
Certificados de Segurança	Parte A - PT 11 2014 0003 Parte B - PT 12 2013 0001		
Licenças	PT 01 2014 03 – Mercadorias nacional		

		2016	2015	2016/2015 Δ%
Oferta (milhares)	Nº de comboios	3	2	50,00%
	Comboios quilómetro	916	767	19,43%
Procura (milhares)	Toneladas transportadas	1 227 661	1 062 459	15,55%
	Toneladas quilómetro	374 020	345 360	8,30%
Quota de mercado (%)		14,29%	13,00%	9,96%

10³ euros

	2016	2015	2016/2015 Δ%
Total do ativo	36 509	37 491	-2,62%
Total do passivo	36 509	43 070	-15,23%
Total do passivo corrente	10 631	10 950	-2,91%
Total do passivo não corrente	32 007	32 120	-0,35%
Capital realizado	50	50	0,00%
Total do capital próprio	-6 130	-5 579	9,88%
Proveitos tráfego	11 455	9 662	18,56%
Indemnizações compensatórias	0	0	-
Gastos correntes (61+62+63)	10 259	9 018	13,76%
TUI (taxa de utilização da infraestrutura)	1 069	890	20,11%
TUI/gastos correntes (%)	10,42%	9,87%	5,58%
Taxa de cobertura (Proveitos tráfego/Gastos correntes)	111,66%	107,14%	4,22%
EBITDA	1 854	932	98,93%
Resultado líquido do período	-278	-1 729	-83,92%

Fonte: AMT

II.2.3.2. MEDWAY

72. O Decreto-Lei n.º 69/2015, de 6 de maio, aprova o **processo de privatização** da **CP Carga** - Logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, S.A. (CP CARGA), empresa pública, integralmente detida pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E., que, por seu turno, é uma entidade pública empresarial detida integralmente pelo Estado Português.

73. Com a concretização desta operação de privatização, o **Estado Português deixa de deter qualquer participação direta ou indireta no capital social da CP CARGA**, sem prejuízo de continuar a **dispor de diferentes e eficazes instrumentos jurídicos** para o exercício pleno da sua **função reguladora** e de **supervisão** sobre o **setor ferroviário**.

74. O quadro jurídico aplicável ao processo em referência é a Lei-quadro das Privatizações, aprovada pela Lei n.º 11/90, de 5 de abril, alterada pelas Leis n.º 102/2003, de 15 de novembro, e n.º 50/2011, de 13 de setembro, tendo em conta que a CP CARGA foi constituída pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E., por cisão da sua unidade de negócio de carga, na sequência do Despacho n.º 9541/2008, de 2 de abril, do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações e do Ministério das Finanças e da Administração Pública, publicado no Diário da

República, 2.ª série, n.º 65, de 2 de abril de 2008, sendo que a atual CP – Comboios de Portugal, E.P.E., foi nacionalizada pelo Decreto -Lei n.º 205 -B/75, de 16 de abril de 1975.

75. Em 20 de janeiro de 2016, concluiu-se o processo de privatização da CP Carga, atual **MEDWAY**, com a assinatura final do respetivo contrato de venda.

76. Apresentam-se seguidamente alguns indicadores caracterizadores da atividade da MEDWAY:

Denominação social	CP Carga Logística e Transporte de Mercadorias, S.A.	
Logotipo		
Data de início da atividade	01 de agosto de 2009	
Nº Pessoa Coletiva	509017800	
Sede Social	Av. da República, 66 1050-197 Lisboa www.cpcarga.pt	
Forma Jurídica	Sociedade Anónima	
Capital Social	121 312 810,00	
Principal Acionista/% participação	MEDITERRANEAN SHIPPING COMPANY RAIL (PORTUGAL) - OPERADORES FERROVIÁRIOS. S.A- 95%	
Atividade principalCAE	49200 Transporte de mercadorias por caminhos de ferro	
Extensão da rede explorada em Km	2 546	
Nº de trabalhadores (2015)	548	
Material circulante (2015)	Automotoras	n.a.
	Locomotoras	64 (Diesel: 30; Elétricas: 34)
	Carruagens	n.a.
	Vagões	2 917
Certificados de Segurança	Parte A - PT 11 2016 0003 Parte B - PT 12 2016 0003	
Licenças	PT 01 2014 01 – Mercadorias internacional PT 01 2014 02 – Mercadorias nacional	

		2016	2015	2016/2015 Δ%
Oferta (milhares)	Nº de comboios	20	24	-16,67%
	Comboios quilómetro	5 073	5 749	-11,76%
Procura (milhares)	Toneladas transportadas	8 900	9 857	-9,71%
	Toneladas quilómetro	2 243 226	2 312 092	-2,98%
Quota de mercado (%)		85,71%	87,00%	-1,49%

10³ euros

	2016	2015	2016/2015 Δ%
Total do ativo	214 990	208 467	3,13%
Total do passivo	91 784	187 748	-51,11%
Total do passivo corrente	66 616	143 829	-53,68%
Total do passivo não corrente	25 169	43 919	-42,69%
Capital realizado	121 313	121 313	0,00%
Total do capital próprio	123 206	20 719	494,65%
Proveitos tráfego	62 721	67 782	-7,47%
Indemnizações compensatórias	0	0	-
Gastos correntes (61+62+63)	53 022	68 198	-22,25%
TUI (taxa de utilização da infraestrutura)	6 701	7 696	-12,93%
TUI/gastos correntes (%)	12,64%	11,28%	11,99%
Taxa de cobertura (Proveitos tráfego/Gastos correntes)	118,29%	99,39%	19,02%
EBITDA	14 456	2 519	473,88%
Resultado líquido do período	-1 613	-12 075	-86,64%

Fonte: AMT

II.3. Apreciação da proposta por aplicação das Racionalidades centradas nos Investidores, nas Pessoas e nos Contribuintes

77. Do ponto de vista europeu, os caminhos-de-ferro têm um significativo valor acrescentado para a mobilidade para o mercado interno e para as políticas ambientais e energéticas da UE.

78. O caminho-de-ferro é igualmente crucial para **proporcionar eficiência a toda a cadeia de transportes**, pois não é possível enfrentar o congestionamento em áreas densamente povoadas e em centros industrializados sem um transporte capaz proporcionar a deslocação de grandes volumes de pessoas e de mercadorias, como é o caso da ferrovia. Definitivamente, estes benefícios para a sociedade foram o fundamento para a **Comissão** publicar em **2011** o **Livro Branco dos Transportes**, definindo **objetivos claros e ambiciosos** para o **caminho-de-ferro** se tornar o **principal modo de transporte internacional de mercadorias e de passageiros intercidades**.

79. Revitalizar o **caminho-de-ferro** e torná-lo mais **competitivo** com outros modos de transporte é o objetivo último que se pretende alcançar. Iniciativas legislativas, como o atual **4º pacote ferroviário**, que promovam a **abertura do mercado**, melhorem a **transparência** e **eliminem comportamentos discriminatórios**, no sentido de encorajarem o **desenvolvimento de serviços ferroviários de alta qualidade, competitivos e focados nas necessidades dos clientes**, particularmente no domínio do **transporte doméstico de passageiros**, constituem passos determinantes para alcançar os sobreditos objetivos.

80. Do ponto de vista da **racionalidade dos investidores**, a existência de **acesso e tratamento transparente e não discriminatório** por parte do **gestor da infraestrutura**, principalmente face às empresas incumbentes, é condição *sine qua non* para a **atração de novos investimentos, sustentados e produtivos**, e o **desenvolvimento do negócio**.

A possibilidade de **novos entrantes** realizarem o **transporte doméstico de passageiros**, quer seja por contratos de OSP ou de livre acesso, constitui igualmente fator de **promoção de novos investimentos no transporte ferroviário**, designadamente por empresas privadas, até agora impedidas de aceder ao mercado.

As dificuldades de novos investidores terem **acesso ao material circulante, sistemas de bilhética** e outros serviços ferroviários necessários para o início das operações, foram também tidas em conta nesta nova legislação, que contém disposições para a participação das empresas num sistema comum de informação e de bilhética única.

81. Deste modo, o **projeto de decreto-lei** ao estabelecer disposições que **promovem o investimento**, não pode deixar de merecer o **parecer favorável da AMT** relativamente à **racionalidade dos investidores**.

- 82.** A baixa qualidade de serviço e a baixa eficiência na utilização dos ativos e dos recursos, tanto no transporte de passageiros como no de mercadorias, tem minado a posição competitiva do caminho-de-ferro relativamente ao transporte rodoviário e a outros modos de transporte, conduzindo à sua atual reduzida quota modal.

A **abertura do mercado** e a introdução de **mecanismos competitivos** no **fornecimento dos serviços de transporte ferroviário de passageiros**, contemplada na proposta de decreto-lei, é um dos meios para reverter o declínio, favorecendo a prestação de **serviços com maior qualidade**, mais adequados às **necessidades dos clientes**, proporcionando **maior leque de oferta** e de **escolha**.

É, pois, entendimento da AMT que a **nova legislação favorece** o interesse dos **profissionais/utilizadores/consumidores/cidadãos**, pelo que merece também o seu **parecer positivo** nesta racionalidade.

- 83.** Uma **gestão eficiente da infraestrutura** e um **mercado dinâmico e competitivo** de **serviços de transporte ferroviário** são elementos essenciais para alavancar o **crescimento económico**, **reduzir o impacte ambiental dos transportes**, promover a **coesão social e territorial** e reduzir ou tornar mais **eficiente o esforço financeiro dos contribuintes** no apoio à prestação do **serviço público de gestão da infraestrutura** e de **exploração dos serviços de transporte ferroviário**.

As normas da proposta de decreto-lei ao promoverem a melhoria da eficiência de todo o sistema ferroviário, conseqüentemente promovem também uma **melhor eficiência na aplicação dos recursos financeiros do contribuinte** que historicamente têm vindo a ser chamados a apoiar a sua exploração, pelo que, visto pela **perspetiva dos interesses dos contribuintes**, o **parecer** da AMT relativamente ao projeto de diploma é também **positivo**.

III. CONCLUSÕES

- 84.** Para além das conclusões que foram sendo sedimentadas ao longo desta Pronúncia, afigura-se-nos importante elencar **aspetos chave** que manifestamente assumem um valor primordial na apreciação do **presente projeto de alteração do Decreto-Lei nº 217/2015, de 7 de outubro, e que seguidamente se descrevem**.

84.1. O projeto de diploma favorece a **modernização**, o **crescimento sustentado da competitividade** e o **desenvolvimento sustentável** do **Ecosistema da Mobilidade e**

dos Transportes Portugêses, no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do **Mercado Interno** e do **Espaço Ferroviário Único** ao nível **Europeu**, enquanto mosaico de **múltiplos mercados concorrenciais, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes.**

84.2. Assegura a **compliance** com as diversas exigências do **direito nacional** e da **UE**, as **expectativas dos principais agentes económicos**, e a **inovação e antecipação de novos mercados** resultantes designadamente das **tendências evolutivas** provocadas pela **ciência, tecnologia e conhecimento científico**, procurando sempre construir um **paradigma de concorrência não falseada.**

85. Promove a **defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MobIES)**, suportado num **ambiente competitivo, estável e indutor do investimento sustentado, produtivo e estruturante, tendo em vista a criação de valor no mercado relevante do transporte ferroviário.**

86. Contudo, na análise do projeto de diploma **foram detetadas incongruências, erros editoriais e imprecisões** que consideramos **ser necessário corrigir.**

Por economia do texto e facilidade expositiva de cada uma das correções ou alterações que se propõem, optou-se por incluir **um documento apresentado em anexo** com o texto completo das **alterações e aditamentos do diploma**, onde se assinalam em quadros, “*track changes*” e comentários as alterações propostas.

87. Neste contexto o parecer da AMT é favorável à proposta apresentada pelo IMT de alteração do Decreto-Lei nº 217/2015, de 7 de outubro, desde que sejam contempladas as correções e alterações identificadas pela AMT no documento apresentado em anexo a esta Pronúncia.

Lisboa, em 8 de maio de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Anexo: Documento com Correções e alterações ao Projeto de Diploma Identificadas pela AMT