

## Flexibilização do sistema ferroviário europeu, modelos integrados versus separados

Título: Flexibilização do sistema ferroviário europeu, modelos integrados versus separados

Autor: Nuno MARQUES

Julho 2013

O sucesso das empresas e do seu desempenho está invariavelmente associado a uma correcta abordagem dos modelos organizativos. Estes devem ser permanentemente testados e avaliados de forma a procurar novos horizontes, novos negócios e serem cada vez mais *sustentáveis*.

O sector ferroviário português atravessa, tal como o país, uma grave crise financeira e organizativa. Assistimos à sucessiva perda de passageiros e carga ao longo dos anos e nas razões deste declínio não estarão seguramente apenas as associadas à recente crise do euro ou ambiente económico desfavorável. A resposta a esta perda de negócio tem tido como consequência o encerramento de linhas, de ligações e dos serviços ao passageiro. Trata-se de um processo de reacção em cadeia que irá desvirtuar as vantagens deste modo de transporte (Segurança, capacidade de transporte, rapidez e sustentabilidade ambiental).

A inversão deste processo terá, preferencialmente, de passar por uma correcta avaliação dos modelos organizativos das empresas do sector, quer elas sejam públicas, privadas ou mistas, bem como pela definição adequada do custo de utilização da infra-estrutura, equiparando, por exemplo, as regras de acesso a todos os modos de transporte.

O tema é amplo e seguramente dará origem a diversas reflexões. A deste artigo é apenas relativa à questão dos modelos organizativos.

Nuno Marques

## **Flexibilização da legislação ferroviária, modelos integrados versus separados**

### **1. Enquadramento da política ferroviária europeia**

A Comissão Europeia (CE) tem feito esforços evidentes para reorganizar os sistemas de transporte ferroviários no seio dos seus Estados Membros. Por um lado pretende-se criar um espaço ferroviário único, com regras e características técnicas idênticas e interoperáveis, por outro pretende-se promover a concorrência entre os diversos players do sector, muito à semelhança da organização existente no sistema aéreo.

Tudo começou em 1990, com a CE a apresentar o estudo intitulado "comunidade política ferroviária". Este documento serviu de base para a preparação do actual sistema ferroviário comum e proporcionou, entre outros, a separação económica, jurídica ou de negócios entre a gestão de infra-estrutura e a de operação. Pretendeu-se igualmente o desenvolvimento do processo de liberalização e abertura ao mercado privado, caracterizada pela incorporação de novos operadores. Estas mudanças reflectiram-se nas transformações, que, do ponto de vista organizacional, ocorreram em todas as empresas ferroviárias públicas, ditas incumbentes.

As propostas emanadas deste estudo foram sendo transpostas em várias directivas comunitárias, já com carácter legislativo, nos designados "pacotes ferroviários", bem como no Livro Branco do transporte ferroviário de 2001.

O **1.º Pacote**, também designado por Pacote Ferroviário de Infra-estruturas, inclui três directivas, nomeadamente a Directiva 2001/12/CE, de 26 de Fevereiro, que definiu o direito de acesso à rede transeuropeia de transporte ferroviário internacional de mercadorias, embora limitada apenas a uma parte das redes ferroviárias dos Estados-membros, marcando a generalização desse acesso a todos os Estados-membros para Março de 2008. Esta directiva foi transposta para a legislação portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.

O **2.º Pacote** é constituído por três directivas: a Directiva 2004/51/CE, de 29 de Abril, que antecipa para 1 de Janeiro de 2006 o prazo definido

no 1º pacote, e as directivas 2004/49/CE e 2004/50/CE. O 2º Pacote inclui ainda o Regulamento (CE) n.º 881/2004, de 29 de Abril, que instituiu a Agência Ferroviária Europeia, cujos objectivos são a promoção da interoperabilidade das redes nacionais, o desenvolvimento de soluções de segurança em ligação com as autoridades nacionais de segurança e a apresentação de recomendações à CE.

A transposição das directivas incluídas neste Pacote foi parcialmente assegurada por vários diplomas legais, entre eles o Decreto-Lei n.º 231/2007, de 14 de Junho e o Decreto-Lei n.º 394/2007, de 31 de Dezembro. O Regulamento (CE) n.º 881/2004, de 29 de Abril, não carece de transposição.

O **3.º Pacote** foi aprovado em 25 de Setembro de 2007 e integra duas directivas: a Directiva 2007/58, relativa à abertura do mercado de transporte internacional de passageiros, e a Directiva 2007/59, relativa à certificação europeia do pessoal de bordo. Integra ainda o Regulamento n.º 1371/2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros no transporte ferroviário internacional.

O **4.º Pacote**, emitido em Fevereiro 2013, é bem o espelho das pretensões da CE relativamente ao papel da ferrovia no sistema de transportes da UE. A Comissão vem agora propor medidas de grande alcance, para promover a inovação no sector ferroviário graças à abertura do mercado dos serviços nacionais de passageiros à concorrência, bem como um conjunto de reformas técnicas e estruturais.

Resumindo, estas propostas de legislação comunitária centram-se em quatro áreas fundamentais de intervenção:

- Homologações à escala da União Europeia (EU): A fim de poupar tempo e dinheiro às empresas, o material circulante deve ser construído e homologado de forma a poder circular em toda a Europa. Importa, assim, criar um certificado de segurança para as empresas que lhes permitam operar em toda a UE;
- Uma estrutura que esteja à altura das necessidades: Para assegurar que a rede ferroviária é explorada de uma forma eficaz e não discriminatória, a Comissão propõe um **reforço da**

**posição dos gestores de infra-estrutura** e a separação entre as funções de gestão da via-férrea e de exploração dos serviços ferroviários;

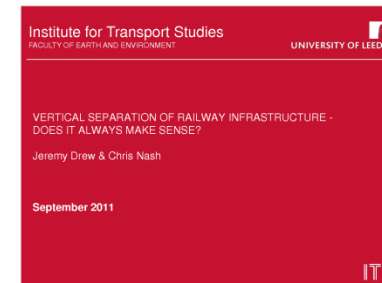
- Melhor acesso aos caminhos-de-ferro: A fim de incentivar a inovação e a eficiência, Bruxelas propõe abrir os transportes ferroviários nacionais de passageiros a novos operadores, a partir de Dezembro de 2019;
- Mão-de-obra qualificada: Um sector ferroviário dinâmico depende de uma mão-de-obra qualificada e motivada. O novo pacote ferroviário visa assegurar que, quando os contractos de serviço público forem transferidos, os Estados-Membros poderão adoptar medidas suplementares para proteger os trabalhadores do sector.

Mas ao contrário do que se pretendia e apesar dos esforços organizativos feitos por alguns dos Estados membros, entre os quais Portugal, temos assistido desde 2011 a um conjunto de iniciativas, estudos e opiniões, que contrariaram de forma evidente o paradigma emanado por Bruxelas.

Em Maio de 2011 o estudo “Rail Value for Money”, coordenado por Sir Roy McNulty para o ministério dos transportes inglês, chegou à conclusão que o sistema ferroviário britânico era cerca 40% menos eficiente do que o seu congéneres sueco, suíço e holandês. Nas causas que contribuíram para estes números, segundo o mesmo estudo, estão a fragmentação exagerada dos diversos players do sector, sejam eles operadores, gestores de infra-estruturas e reguladores, e principalmente o relacionamento ineficiente havido entre o gestor e os operadores, ao ponto de sugerir, uma verticalização do sistema regional britânico.



Também em 2011, o estudo “Vertical separation of railway infrastructure: does it always make sense?”, chegou à conclusão que a separação total entre os operadores e o gestor de infra-estruturas não está relacionado com o aumento da cota do sistema ferroviário, alias pelo contrário, bem como identificou que nos processos de investimento, as decisões do gestor nem sempre estão relacionadas com o sistema de transporte ferroviário num todo, mas apenas com os eventuais proveitos associados a taxas de uso das diversas infra-estruturas (Vias, estações, estacionamentos, etc.).



Aparentemente, o modelo de separação imposto nas directivas comunitárias, não só conduziu a uma diminuição significativa dos serviços de transporte de passageiros, como também afastou o investimento privado deste sector dado que são cada vez mais pontuais os exemplos de operadores privados, representando menos de 4% de todo o tráfego e com tendência a diminuir, face ao processo de alienação em curso na Veolia Transdev\*.

No caso português, o peso da dívida soberana e o fecho do mercado bancário para as empresas públicas de transporte, associado ao downgrade dos ratings, está a causar dificuldades extremas nestas empresas e consequentemente no sistema de transporte. O panorama europeu não é de todo diferente do nosso, apenas diferindo na escala.

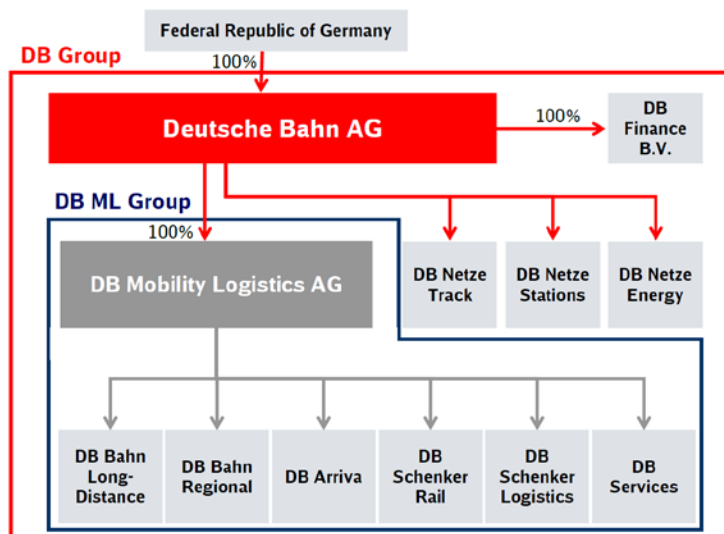
\*Takeover of Veolia Transport Central Europe makes **DB Arriva** the largest international operator of passenger transport services in Central and Eastern Europe.

## 2. O Modelo alemão

Em 1993 o transporte ferroviário alemão era assegurado por duas companhias públicas, oriundas da RFA e RDA, respectivamente Bundesbahn e Reichsbahn. Estas companhias enfrentavam dois grandes problemas, associados não só uma cota baixa do transporte ferroviário face aos restantes modos, bem como a resultados financeiros muito deficitários, acumulando dívidas superiores a 33b€. A reunificação da Alemanha, iniciada em 1990, permitiu encontrar uma nova organização, cujo modelo foi implementado no início de 1994.

Foi criada a Deutsche Bahn AG, sociedade anónima, cujo capital era detido a 100% pelo Estado federal. Teve por base os seguintes princípios:

- Liberalização completa do mercado ferroviário;
- Regionalização e racionalização, dos custos de financiamento;
- Clara separação das responsabilidades entre o Estado e os *players* ferroviários.



Na sua organização inicial, para além da DB Netz (infra-estrutura), DB Station&Service (Gestão de estações), DB Bahn (Grande eixos), DB regio (transporte regional) e DB Schenker (Carga), foi definida uma estrutura directamente dependente do ministério dos transportes (DB Finance B.V.) que, para além da dívida histórica de 33 b€, herdou também todos os trabalhadores das estruturas da Bundesbahn e Reichsbahn. Estes por seu lado eram “alugados” à nova DB. A partir desta data todos os novos trabalhadores da DB foram contratados pela DB AG (Sociedade anónima) com as condições muito idênticas às do sector privado.



Esta organização era, aparentemente, contrária à política europeia de separação económica, jurídica ou de negócios entre a gestão de infra-estrutura e a de operação, na medida que ambas as funções estavam sob o mesmo tecto, criando desta forma uma holding, detida totalmente pelo Estado federal alemão.

Foi neste contexto que a Comissão Europeia (CE), iniciou em 2010 um processo sancionatório ao Estado alemão, alegando que não havia independência suficiente na DB Netz face ao Estado, que a definição da taxa de uso tinha sido mal concebida, que não havia no modelo previsto para a taxa de uso incentivos para a DB Netz otimizar os custos de operação e manutenção e finalmente que o órgão regulador não tinha o poder adequado ou mesmo a falta de poder.

A 28 de Fevereiro deste ano, um mês após a apresentação do 4º Pacote Ferroviário que entre outros assuntos sugeria o reforço da posição dos gestores de infra-estrutura e a separação entre as funções de gestão da via-férrea e de exploração dos serviços ferroviários, chegou a decisão do Tribunal de Justiça Europeu, **não dando provimento** à queixa formulada pela CE, em nenhuma das questões apresentadas.

Assim a decisão do Tribunal confirmou que a Alemanha tinha transposto de forma correcta as exigências necessárias à independência da DB

Netz, bem como confirmou que o modelo de holding da DB, AG cumpre a legislação europeia do sector.

De forma a melhor comparar os modelos organizativos iremos analisar a DB Netz, que assume o papel de gestor de infra-estrutura, independente, garantindo um acesso livre e não discriminatório a qualquer operador que se encontre habilitado para o efeito.

Uma das componentes mais importantes na promoção dos serviços ferroviários é a taxa de uso e é simultaneamente o factor de sustentabilidade de todo o sistema, na medida que deveria servir para suportar os custos de operação e manutenção da rede. Baseada por comboio e por quilómetro, tem por base os seguintes componentes:

- Dependente dos operadores, baseada no tipo de itinerário/linhas utilizado (Longo curso, suburbano ou outro) e no tipo de serviço/comboio (passageiros ou mercadorias, expresso ou suburbano, etc);
- Dependente do serviço, incluindo incentivos à eficiência, penalizações relacionadas com a utilização correcta da capacidade das linhas associada à velocidade e finalmente penalizações por atrasos e também relacionadas com a eficiência e capacidade da rede.
- Outras, das mais variadas e adaptáveis às circunstâncias própria de cada linha.

Em regra é na excepção que está o segredo. Iremos pois avaliar um pouco mais algumas destas outras componentes:

**Ruído** - Incentivo à utilização de vagões de mercadorias de baixo ruído, isto é, utilizando sistemas de frenagem amigos do ambiente;

**Peso** – penalização das circulações com peso total superior a 3000 ton, reflectindo desta forma os custos adicionais em termos de manutenção e exploração. A taxa é de 0,98€/tp-km;

## Structure of the train path pricing system

User-dependent component	Service-dependent component	Other components										
<b>Route category</b>  <b>Basic price</b> Fplus → EUR 9.00/tp-km F1 → EUR 4.60/tp-km F2 → EUR 3.19/tp-km F3 → EUR 2.88/tp-km F4 → EUR 2.75/tp-km F5 → EUR 2.04/tp-km F6 → EUR 2.71/tp-km Z1 → EUR 2.81/tp-km Z2 → EUR 2.89/tp-km S1 → EUR 1.82/tp-km S2 → EUR 2.43/tp-km S3 → EUR 2.89/tp-km	<b>Incentive system to improve efficiency</b>  <b>* Train-induced deviations from the minimum speed on design grounds</b>  A 1.5 multiplier applies as a means of encouraging more efficient use of rail infrastructure where a minimum speed of 50 km/h is not achieved on long-distance routes and urban rapid transit routes for design-related reasons.  <b>+/- Incentive system to reduce disturbances</b>  To reduce disturbance in the rail network, a charge of 10 cent will be levied for each additional minute of delay affecting pre-designed trains if the delays are attributable to causes which can be influenced.	<b>+ Load component (rail freight transport services)</b>  Gross train weight of 3,000 t upwards: EUR 0.98/tp-km  <b>+ Offer charge</b>  Charge where a train path ordered is not taken up: EUR 80  <b>+ Cancellation charge</b>  > 60 days: fee for preparing the offer > 30 days: fee for preparing the offer + 10 % < 30 days: fee for preparing the offer + 20 % < 24 hours: fee for preparing the offer + 40 %										
<b>* Train path product factor</b>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Passenger transport train paths</th> <th>Freight transport train paths</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Express 1.80</td> <td>Express 1.65</td> </tr> <tr> <td>Regular 1.65</td> <td>Standard 1.00</td> </tr> <tr> <td>Economy 1.00</td> <td>Lightrunning (LZ) 0.65</td> </tr> <tr> <td>Lightrunning (LZ) 0.65</td> <td>Feeder 0.50</td> </tr> </tbody> </table>	Passenger transport train paths	Freight transport train paths	Express 1.80	Express 1.65	Regular 1.65	Standard 1.00	Economy 1.00	Lightrunning (LZ) 0.65	Lightrunning (LZ) 0.65	Feeder 0.50		<b>Further components</b>  Further "Other components" are enumerated on Pages 9– 13.
Passenger transport train paths	Freight transport train paths											
Express 1.80	Express 1.65											
Regular 1.65	Standard 1.00											
Economy 1.00	Lightrunning (LZ) 0.65											
Lightrunning (LZ) 0.65	Feeder 0.50											

### This is how the three train path price determining components are linked to produce the final train path price:

The distance-dependent basic price of the route category is multiplied by the product factor of the selected train path product. The resulting price may be supplemented by a performance-based component.

Finally, other possible price components are taken into account when calculating the train path price. These can have a multiplicative or an additive effect. If you have any other detailed questions you may have relating to the train path pricing system, the regional customer management contact persons named on pages 18 and 19 will be delighted to help.

**Reserva de utilização** - penalizações por cancelamento de reservas feitas antecipadamente para utilização da rede;

**Comissão para avaliação de pedido** – para o caso de não ser possível aceitar o pedido do operador para um determinado horário ou percurso. O valor atinge os 80€ por pedido.

**Comissão para emissão de carta** – para o caso do operador pretender a emissão do documento que rege as condições para a utilização do canal horário previsto. O valor atinge 80€/hora;

**Taxa para diminuição dos serviços utilizados** – no caso de a haver uma redução superior a 1,5% nos serviços previstos no contrato quadro do operador;

**Custos de cancelamento** – variam consoante a antecipação do pedido de cancelamento;

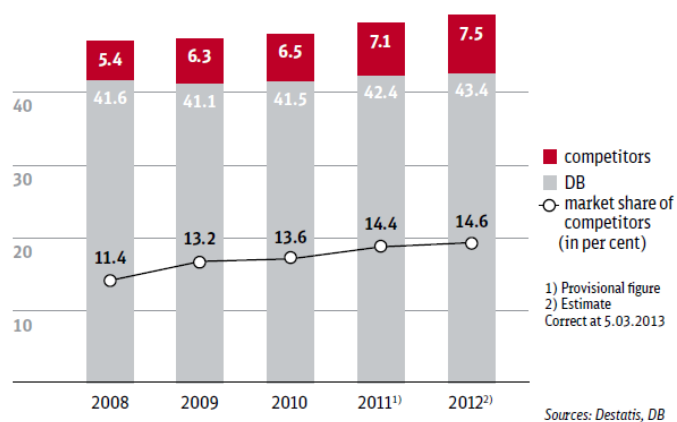
**Descontos por anomalias da infra-estrutura** – no caso das condições da infra-estrutura não estarem de acordo com o previsto no contrato;

**Descontos para utilização de linhas com pouco tráfego** – para incentivar o uso da infra-estrutura que tenha pouca utilização.

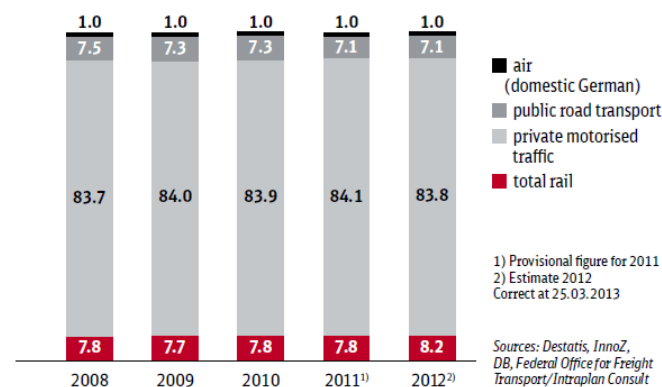
**Descontos para a promoção de novos serviços** – para incentivar o desenvolvimento de novos serviços ferroviários.

O resultado deste tipo de organização e do grande crescimento económico da Alemanha contribuíram para o sucesso da reforma do sistema ferroviário. De facto, desde 1994 que os volumes de tráfego de passageiros e mercadorias aumentaram de forma sistemática.

**Railways continue to increase traffic performance in regional market**  
(billion passenger-kilometres)

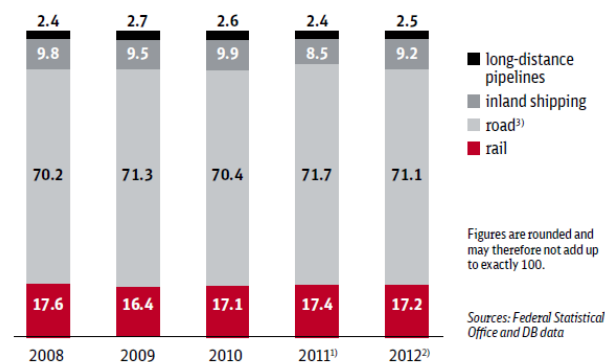


**Only rail won market shares**(basis: passenger-kilometres, in per cent)



**Market shares of rail freight operators slightly down in 2012**

(per cent; basis: traffic performance; figures rounded)



Não obstante dimensão da holding DB, AG, associada ao Estado alemão, a reforma ferroviária assentou na liberalização total do sistema ferroviário. Existem hoje mais de 350 operadores privados, dos quais cerca de 330 fora do âmbito da DB, AG.



### 3. Outros sistemas europeus

Tal como em Portugal o **modelo francês** pretendeu dar resposta à directiva 91/440, criando em 1997 a RFF (Gestor da Infra-estrutura). Para além da dívida histórica de 20b€ coube à RFF a gestão da infra-estrutura da rede ferroviária. No entanto o peso do sector na economia francesa e a força dos famosos sindicatos de “cheminots”, impediram uma separação real, tal como aconteceu em Portugal com a REFER. De facto, a RFF apenas tinha os meios para a gestão de horários/canais/taxas de uso, sendo a restante responsabilidade subdelegada na própria SNCF, criando o que se pode designar por um modelo “híbrido”.



Recentemente esta situação “híbrida” deu origem a uma condenação do Tribunal de Justiça Europeu, que considerou “não estarem reunidas as condições necessárias a uma independência efectiva entre a RFF e o Operador incumbente SNCF, na medida que foram delegadas funções

essenciais à Direcção de Circulação Ferroviária (DCF) e que esta não possui uma personalidade jurídica distinta da SNCF”. Assinalou ainda que o Operador incumbente reservava de forma generalizada todos os canais disponíveis, realizando ou não operações ferroviárias e desta forma impedindo o seu aproveitamento por outros Operadores. Como do lado da RFF não existe qualquer penalização prevista na taxa de uso pela anulação de tráfegos reservados previamente, estavam assim criadas condições de privilégio, óbvias à SNCF.

Actualmente em França o modelo alemão de holding, começou a ter bastantes admiradores. Em Outubro de 2012 o ministro dos transportes, Frédéric Cuvillier, anunciou a reunificação do sistema ferroviário francês em torno do operador público SNCF, invocando a “**necessidade de**

**terminar as rivalidades criadas e reunindo sob o mesmo tecto toda a família ferroviária”.**

O actual presidente da SNCF, Guillaume Pepy está encarregue de implementar esta fusão, e desta forma preparar o sistema ferroviário francês à liberalização ferroviária do serviço de passageiros, anunciada para 2019. Esta decisão parece estar intimamente ligada ao poder e dimensão da congénere alemã, DB, AG.



De facto a holding alemã é actualmente a melhor preparada para a liberalização, na medida que tem as suas contas limpas de passivos excessivos, apresenta resultados positivos (EBITAs), goza de ratings equivalentes ao próprio Estado federal alemão e já possui uma rede de serviços complementares por toda a Europa. A intenção dos franceses é precisamente a mesma e irão por certo aproveitar a oportunidade para se livrar da dívida de 30b€ para um qualquer organismo central do Estado francês.

Outra situação que merece ser acompanhada é o **modelo espanhol**. Independentemente do modelo de separação previsto entre a ADIF (gestor da infra-estrutura) e RENFE (Operador incumbente) estar em funcionamento, o Estado espanhol também não se livrou de uma condenação do Tribunal de Justiça Europeu.

A 28 de Fevereiro de 2013 o Tribunal considerou que a legislação espanhola não garantia a independência do gestor de infra-estruturas – ADIF. Alegou que, apenas o gestor da infra-estrutura pode determinar a taxa de uso e não o Estado, que em caso de coincidência de solicitação para o mesmo canal horário ou quando a rede está saturada, a faculdade do gestor ao invés do Estado, de estabelecer prioridades de acesso para os diversos tipos de serviço dentro de cada troço, nomeadamente no transporte de mercadorias e finalmente que no acesso à rede se privilegia o operador incumbente na medida que se considera como critério, a utilização efectiva da rede, impedindo por

exemplo que outros operadores utilizem os horários mais interessantes em termos do tráfego de passageiros.

Mas no caso do **modelo espanhol** o que será importante acompanhar é a organização que se prevê no país vizinho para enfrentar a liberalização do mercado de passageiros em 2019. Se do lado do gestor da infra-estrutura – ADIF, apenas se prevê a separação das redes de alta velocidade e convencional em duas sociedades, no caso da operadora incumbente – RENFE, o processo de segregação implicará quatro sociedades anónimas. Para além das já previsíveis áreas de negócio de transporte de passageiros (sem separação aparente entre suburbanos, longo curso, regional, internacional ou AVE), de transporte de mercadorias e a actividade de manutenção da frota, será criada a *AMF –Alquiler de Material Ferroviario*.



A AMF irá explorar uma nova área de negócio associada ao aluguer de material circulante aos novos operadores ferroviários privados. Desta forma a RENFE não só irá ocupar parte da frota de comboios excedentária que possui como também irá vender a consequente manutenção dos veículos. Oferece também **material circulante que já está homologado na rede** espanhola. O parque previsto para esta empresa assume números significativos e simultaneamente preocupantes:

- 7 AVE com bitola UIC para 300Km/h;
- 12 AVE com bitola variável para 250 Km/h;
- 32 Automotoras de bitola ibérica para 220/160 Km/h;
- 2 Composições TALGO ( tipo Sud-express );
- 49 Locomotivas, das quais 37 eléctricas;




- 1173 Vagões

Naturalmente que esta separação, à semelhança dos processos alemão e francês, servirá para distribuir a dívida histórica da RENFE de 5 b€, pelas diversas sociedades a criar, nomeadamente na de transporte de passageiros que prevê receitas superiores a 0,5 b€ no final da década, precisamente antes do início da liberalização do mercado de passageiros.

Nos **restantes países da EU**, os modelos de organização variam basicamente em 3 tipos, o *separatista*, o *integracionista* e o francês que como já percebemos é *híbrido*.

In Europe three different organisational models of separation between operations and infrastructure can be identified.



	Separation model (complete ownership separation of infrastructure manager): BG, DK, ES, FI, GR, NL, NO, PT, RO, SE, SK, GB
	Integration Model (legally and functionally separated infrastructure manager, located within a holding company that also owns at least one RU): AT, BE, CH***, DE, EE**, HU***, IE, IT, LT**, LU**, LV**, PL*, SI**
	Hybrid model (independent infrastructure manager that has delegated specific tasks back to the incumbent as part of an agency agreement) CZ, FR



\* Separation of the infrastructure manager from the incumbent is planned.  
\*\* integrated infrastructure manager with specific tasks (e.g. train path allocation) transferred to the railway authority.  
\*\*\* CH, HU: integrated infrastructure manager with a separate train path allocation body

Corioso é facto dos países que adoptaram o modelo separatista, serem como se constata na figura, genericamente os periféricos da EU.



#### 4. E em Portugal?

De acordo com a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, publicada em 1990, através da Lei nº10/90, estabeleceram-se as bases para uma separação entre a gestão das operações ferroviárias e a construção, renovação e conservação das infra-estruturas ferroviárias, que deveria ficar a cargo do Estado ou a uma entidade designada para o efeito. Desta forma permitia-se que mais empresas pudessem entrar no mercado da exploração de serviços ferroviários, através da criação de taxas de utilização das infra-estruturas e aproximava-se a legislação portuguesa do direito comunitário.

Foi neste contexto que foi criada a REFER em Abril de 1997, através do DL 104/97, embora só em finais de 1999, tenha sido possível a transferência dos serviços de exploração e manutenção ferroviárias que estavam na CP, consolidando assim o gestor de infra-estrutura, uma vez que no começo apenas se tinham aglomerado alguns órgãos de construção e modernização da rede.



O **modelo português** respondeu assim, desde o início, à directiva 91/440/EEC, com a criação da gestora de infra-estruturas e o INTF/IMTT/IMT com o papel de regulador. Salienta-se também nesta época se preparava a entrada de um operador privado, FERTAGUS, que iria operar o transporte suburbano de passageiros no designado eixo ferroviário Norte /Sul, na região de Lisboa.



Não obstante a consolidação do nosso modelo organizativo, que conta já com 15 anos, para além do operador FERTAGUS, não assistimos ao dinamismo esperado de novos operadores tanto de passageiros como

em especial nas mercadorias. Em 2008 foi criada a TAKARGO / COMSA e em 2009 a CP Carga, oriunda da unidade de negócio da operadora CP – Comboios de Portugal.



O aparecimento da REFER não deverá, contudo, ser dissociado da necessidade de investimento público, feito pelo Estado através desta empresa, para aproveitamento das ajudas comunitárias. O propósito de desorçamentação das contas do Estado foi por demais evidente.

Em Outubro de 2012 também Portugal foi apanhado no critério do Tribunal de Justiça da União Europeia (UE) tendo sido condenado por não respeitar a legislação comunitária que impõe a independência de gestão das empresas de transporte ferroviário – neste caso, a CP – face ao Estado. Portugal é condenado a pagar as custas do processo e a alterar a legislação.

Ao mesmo tempo, os juízes consideram que Portugal também não cumpriu a obrigação que lhe incumbe de velar pela manutenção de uma “estrutura financeira sã” e “em equilíbrio” na CP. Isto porque, segundo o tribunal, “as receitas resultantes dos pagamentos pela utilização da infra-estrutura ferroviária, o financiamento pelo Estado e os excedentes resultantes de outras actividades comerciais, não são suficientes para equilibrar as contas do gestor da infra-estrutura, a empresa pública Rede Ferroviária Nacional - REFER E.P”.

A decisão do Tribunal confirma o processo aberto em 2009 pela Comissão Europeia contra Portugal por causa da legislação que “subordina todas as decisões individuais de aquisição ou de cessação de participações no capital de empresas por parte da CP Comboios de Portugal EPE à



aprovação prévia do Governo”.

Estas disposições são contrárias à legislação comunitária que impõe que as empresas de transporte ferroviário têm de poder tomar um certo número de decisões sem interferência do Estado, nomeadamente no que se refere a “pessoal, activos e aquisições próprias”.

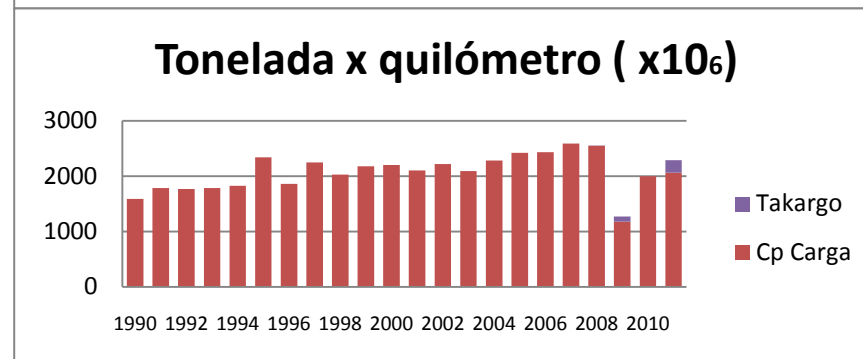
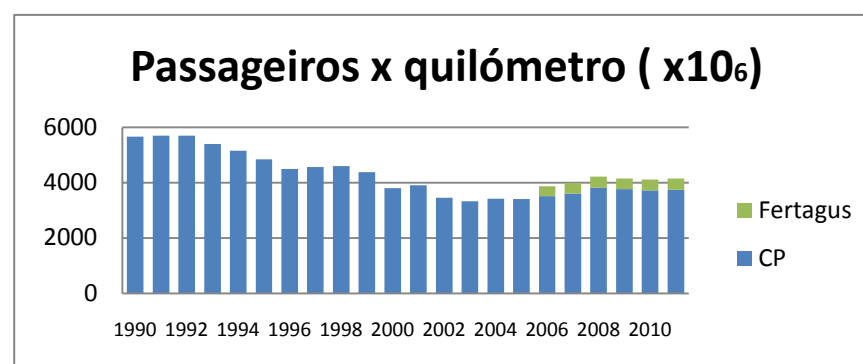
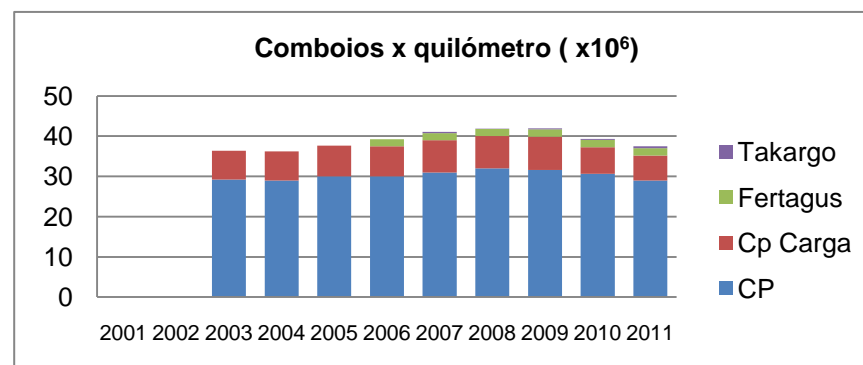
Estas decisões devem ser tomadas com base em “linhas directrizes” definidas pelo Estado, mas fora do controle directo, afirma o tribunal.

Segundo a decisão, “a legislação portuguesa submeteu a CP a um controle externo de natureza política que não corresponde de modo algum nem às modalidades nem aos meios de acção e de controlo postos à disposição dos accionistas de uma sociedade por acções de direito privado”. Deste modo, prossegue, “a CP não poderá ser considerada nem como independente nem como autónoma relativamente ao Estado”.

“Em consequência, o tribunal estima que o Estado português conservou um papel determinante nos procedimentos de decisão internos da CP que não é compatível com a liberdade reconhecida da empresa de transporte ferroviário de tomar decisões sobre os activos que gere”.

Mais recentemente assistimos a uma decisão do Estado português, através do PET, em diminuir a taxa de uso associadas ao tráfego de mercadorias e em compensação, para o equilíbrio do gestor da infraestrutura, o aumento correspondente nos passageiros. Esta decisão associada à grave crise que o país atravessa resultou numa quebra de receita do sistema. O aumento do preço aplicado ao cliente final – o passageiro – foi brutal e teve como consequência a diminuição de cerca de 15% do volume total passageiros transportados. Condenação do Tribunal de Justiça Europeu à vista?

Agora importa também, perceber se, apesar do modelo organizativo apesar de não ter sido dinamizador para o aparecimento de novos operadores, proporcionou a entrada de novos clientes, quer sejam eles passageiros ou carga.



Dados do IMT/Eurostat/OECD

## 5. Integração versus separação

Do vasto conjunto de trabalhos, notícias, e outros documentos consultados permito-me agora tentar sistematizar as vantagens associadas aos diversos modelos organizativos, dando especial enfoque aos modelos integrados versus os separados. Também neste contexto, tendo por base a experiência de quase duas décadas neste sector, partilho algumas reflexões, pessoais, que ajudam a perceber melhor as vantagens de cada um destes modelos.

### Vantagens da integração

- Optimização de custos, resultantes das sinergias existentes nas diversas empresas;
- Definição mais eficiente das prioridades de investimento, manutenção/conservação;
- Diminuição de transferências financeiras;
- Visão dirigida para o cliente final;
- Aumento da venda externa, em termos de indústria e serviços.

Para identificação destes tópicos contribuíram algumas reflexões, que naturalmente partilho:

- Sendo a **Linha de Cascais** uma das principais geradoras de receita do operador, será que um modelo integrado teria permitido a decisão de interromper o investimento em material circulante e na infra-estrutura (sinalização), previsto em 2009, em detrimento de outros investimentos de rentabilidade duvidosa?
- Sendo a **Linha do Norte** uma das principais geradoras de receitas dos operadores, será que um modelo integrado teria permitido a decisão de interromper o investimento na infra-estrutura (qualquer que fosse o patamar de velocidade) e dessa forma concluir o programa de modernização em 2009, em detrimento de outros investimentos de rentabilidade duvidosa?
- Será que um modelo integrado teria permitido a decisão de interromper a exploração comercial do **Ramal da Lousã**?

- Será que existe a preocupação, no âmbito do gestor da infra-estrutura, que as circulações tenham cada vez mais passageiros e carga? Ou será que apenas interessa que o comboio até passe vazio e por isso menos pesado?
- Será que o potencial do grupo integrado, com uma oferta transversal a todo o processo de transporte, não aumentaria a possibilidade de venda no exterior?

### Vantagens da separação

- Identificação dos custos de exploração e manutenção versus operação;
- Maior igualdade de tratamento entre os operadores privados e o incumbente;
- Visão abrangente no investimento;
- Diminuição dos passivos, derivado da sua distribuição por várias sociedades;
- Neutralidade do gestor de infra-estrutura perante o mercado.

Também aqui partilho algumas reflexões:

- Será que teria sido possível a concessão do serviço do eixo ferroviário Norte/Sul para a FERTAGUS, sem a existência da REFER? E no caso da TAKARGO/COMSA?
- Será que o objectivo de equilíbrio das contas das empresas públicas, que actualmente se persegue, seria possível num modelo integrado, onde todas as sociedades por si só, deveriam apresentar proveitos?
- Será que teria sido possível o investimento em infra-estruturas municipais ou outras não ferroviárias, que contribuem para a acessibilidade e viabilidade do sistema?
- Não será que o modelo da separação seria o único possível para o Estado fazer investimento público, contornando os limites ao défice impostos pela UE?

## 6. Conclusões

Por um lado as sucessivas condenações, reclamadas pela CE aos diversos modelos organizativos dos países da UE, e por outro a decisão do Tribunal Europeu de Justiça relativamente ao **modelo integrado existente na Alemanha**. Poderemos pois concluir que existe alguma dificuldade, no seio da CE, na tradução dos documentos redigidos em Alemão - língua mãe do sector ferroviário europeu. De facto é a única explicação possível para apenas a Alemanha estar a cumprir a legislação europeia do sector e todos os outros países por uma razão ou outra, serem condenados!

Agora um pouco mais a sério, avaliado que está o sistema ferroviário português, em termos de organização, abordados os modelos organizativos dos principais parceiros europeus (aqueles que nos estão mais próximos, do ponto de vista geográfico e económico) e identificadas que estão as vantagens dos modelos *separatistas* e *integracionistas*, será fácil descrever as conclusões, escolher o melhor modelo e propor as medidas conducentes à optimização e crescimento do sistema. Pois é, não é fácil !

Vou-me refugiar junto das palavras sábias de dois dos mais carismáticos gestores do sistema ferroviário europeu, Guillaume Pepy (CEO da SNCF) e Rudiger Grube (CEO da DB, AG), para dizer que *“cada país tem as suas necessidades e estas diferem bastante de país para país”* e ainda que *“o modo roda / carril existe para estar junto e se se pretender o sucesso, este tem de ser gerido de forma integrada e de modo não discriminatório”*. O CEO da DB, AG disse ainda recentemente que *“o sucesso do modelo alemão deveria ser um exemplo para outros países de modo a incentivar a competitividade nos seus sistemas ferroviários”*.

Do lado oposto, se é que ele existe, as palavras pertinentes do comissário Siim Kallas, no discurso proferido com a apresentação do 4º Pacote Ferroviário, são também bastante contundentes:

*“.....os caminhos de ferro europeus estão a chegar a uma grande encruzilhada. Confrontados com a estagnação, ou mesmo o declínio, de muitos mercados ferroviários da Europa, restam-nos duas vias: podemos tomar já as decisões difíceis que se impõem para reestruturar*

*o mercado, a fim de promover a inovação e a oferta de serviços melhores, contribuindo, deste modo, para que o caminho-de-ferro possa voltar a crescer, em benefício dos cidadãos, das empresas e do ambiente; ou podemos seguir a outra via e aceitar o declínio irreversível do transporte ferroviário na Europa, que o tornará num brinquedo de luxo para um punhado de países ricos, inacessível à maioria, por escassez de fundos públicos.....”*.

No actual contexto, em Portugal, importa acima de tudo discutir o tema e perceber qual dos modelos é o mais indicado nesta fase, face não só à sustentabilidade e optimização do sistema, bem como ao aumento da cota deste modo de transporte.

Neste contexto também me parece importante acrescentar a esta reflexão, a questão associada à liberalização do transporte ferroviário europeu (de passageiros), prevista para 2019 e a particularidade da nossa rede (totalmente periférica), ficar bastante vulnerável a outros operadores que têm mais facilidade em *“partilhar”* o material circulante.

Concorrência? Sem dúvida! Mas com uma regulação forte e com empresas que possam competir no mercado europeu em igualdade de tratamento.

## Referências bibliográficas

- Rail Liberalisation Index 2011, IBM GmbH, April 2011;
- Rail Franchising in the UK, Roland Berger Consultants, December 2012;
- Executive Rail Radar – The European rail industry, Roland Berger, March 2013;
- A comparison of rail liberalisation levels across four European countries, Paolo Beria, Emile Quinet and Carola Schulz, 2010;
- The optimal setup of a rail system – Lessons learned from outside Europe, Roland Berger, August 2012;
- Vertical separation of railway infrastructure: does it always make sense?, Drew, J. and Nash, 2011;
- Rail Value for Money, Sir Roy McNulty, May 2011;
- La réforme du système ferroviaire: une ambition pour le modèle français, République Française, Octobre 2012 et Mai 2013;
- Política de la EU sobre el transporte por ferrocarril, Juan Garcia;
- The train path pricing system of DB Netz AG, DB Netz, December 2012;
- Rail charging and accounting schemes in Europe – case studies from six countries, EIM & CER
- Competition Report 2012, DB AG, 2012
- Competition Report 2013, DB AG, 2013;
- Le financement des infrastructures de transport et son influence sur la productivité, Barbara Fischer, Karolin Leukert, Stephan Suter, Stephan Vaterlaus et Patrick Zenhäusern;
- The train path incentive system by DB Netz AG, DB Netz AG, April 2011;
- Railways market analysis, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, December 2011;
- La liberalización del sector ferroviario: enseñanzas que aporta el caso del sector aéreo, Carles Casas, Andrés Pita, Meritxell Orós i Pascar Domenech, 2012;
- Desregulación del mercado ferroviario de viajeros, José Valdivielso, 2012.
- Diversas notas de imprensa e newsletters nacionais e estrangeiras, nomeadamente francesa, espanhola e inglesa.



Nuno Marques, [nlmarques@netcabo.pt](mailto:nlmarques@netcabo.pt)

Licenciado em Engenharia Civil, Ramo de Transportes, no Instituto Superior Técnico (1993).

Técnico especialista da REFER.

Membro suplente da Direção da ADFERSIT

Este artigo foi escrito de acordo com a antiga ortografia.