

A regulação do Transporte Ferroviário e a Directiva 2001/14/CE

Algumas implicações para o modelo de regulação em Portugal¹

*Eduardo Cardadeiro²
Pedro Verga Matos³
José Amado da Silva⁴*

1. A regulação do transporte ferroviário em Portugal e o papel da taxa de uso

O enquadramento sectorial

A intervenção do Estado no funcionamento do mercado do transporte ferroviário na Europa é bastante antiga e encontra fundamento em três grandes realidades:

- (1) Por um lado, o serviço prestado é considerado um serviço de interesse económico geral⁵ e, enquanto tal, desempenha um importante papel na coesão social e territorial, relevado até pelas referências específicas no próprio Tratado da UE. Por este facto, surgem intervenções do Estado no sentido de

¹ Este trabalho beneficiou da investigação realizada pelos autores no âmbito de um protocolo assinado entre o Centro de Estudos Económicos e Empresariais da Universidade Autónoma de Lisboa, o Centro de Estudos de Gestão e Economia do Centro Regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa e o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário. As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflectem necessariamente as posições das Universidades ou dos intervenientes no protocolo.

² Assistente do Departamento de Economia da Área Departamental de Ciências Económicas e Empresariais da Universidade de Évora (endereço electrónico: ec@uevora.pt)

³ Assistente do Departamento de Gestão do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa (endereço electrónico: pvmatos@iseg.utl.pt)

⁴ Professor Catedrático do Departamento de Economia da Universidade Autónoma de Lisboa (endereço electrónico: asilva@universidade-autonoma.pt)

⁵ Que de acordo com a Comissão Europeia (2000) designa "as actividades de serviço, de mercado ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas e sujeitas, por conseguinte, às obrigações específicas do serviço público".

impor obrigações de serviço público, acompanhadas de todo um enquadramento regulatório capaz de lidar com os problemas decorrentes dessa intervenção, nomeadamente as relacionadas com a definição e controlo desses mesmas obrigações e as formas de financiamento desse serviço público;

- (2) Por outro, as características tecnológicas associados à rede ferroviária – tais como economias de rede, elevados custos irrecuperáveis (*sunk costs*) e custos comuns – que condicionam fortemente o livre funcionamento de um mercado concorrencial, podendo por isso conduzir a uma estrutura monopolista, caso o mercado fosse regido apenas pelas regras gerais da concorrência e do livre exercício de actividades económicas. Note-se ainda que existem limitações tecnológicas significativas à utilização dessa infra-estrutura por vários prestadores de serviços de transporte ferroviário, que não só não permitem a presença de muitos operadores de transportes, como exigem um mecanismo de controlo centralizado que garanta a “coexistência” de operadores numa mesma infra-estrutura, que dificilmente seria gerado pela livre iniciativa dos agentes no mercado.
- (3) Finalmente, a existência de fortes externalidades da actividade sobre o ambiente – aspecto que aliás, em maior ou menor grau, é comum à generalidade dos outros modos de transporte –, é um elemento que distorce o funcionamento de um mercado livre, uma vez que uma parte dos custos dessas actividades são impostos sobre terceiros sem que sejam tidos em conta nas decisões dos agentes nela directamente envolvidos. Por estas razões justifica-se que o Estado intervenha no sentido de levar os agentes a internalizarem esses custos externos, tornando mais transparente o verdadeiro custo social do serviço prestado e criando condições a uma concorrência sã entre os modos de transporte, designadamente através da aplicação do célebre princípio do Poluidor-Pagador, por exemplo através da imposição de taxas em função da valorização dessas externalidades (Pigou 1920).

A opção de regulação

A intervenção do Estado no transporte ferroviário foi inicialmente efectuada através da criação de um monopólio público, mantendo as empresas do sector totalmente na posse do Estado. Todavia, mais recentemente, não só as condições sociais e políticas se alteraram, potenciando um outro tipo de intervenção pública, como o desenvolvimento da tecnologia e da própria teoria económica passou a possibilitar uma abordagem distinta do problema. Esta abordagem passa, na essência,

por tratar separadamente a prestação de serviços de transporte ferroviário e a “disponibilização” e exploração da rede de ferrovias, uma vez que é apenas associada a esta última a existência de uma estrutura de custos com características de monopólio natural⁶.

Com efeito, esta desintegração vertical das duas actividades, dá origem a um monopólio a montante - exploração da rede de ferrovias - e abre caminho para a liberalização do mercado a jusante, criando potenciais condições para uma estrutura que poderá ser competitiva (com vários operadores) - prestação de serviços de transporte ferroviário. Esta estrutura continua a exigir a intervenção do Estado na medida em que é necessário “controlar” o monopolista e as condições de concorrência entre os operadores, e em que continuam a existir serviços de transporte que se consideram de utilidade pública, intervenção essa que envolve a criação de um organismo regulador dos transportes ferroviários.

Ou seja, o Estado continua a intervir no mercado mas em vez de controlar directamente o comportamento das empresas (nomeadamente da empresa monopolista da infra-estrutura ferroviária) enquanto accionista e as regras de funcionamento do mercado através de um organismo governamental, passa a fazê-lo a partir de um único organismo – a entidade reguladora – que impõe restrições ao comportamento das empresas e exerce as restantes funções de supervisão e controlo, de segurança, licenciamento, etc.

Para que essa regulação seja eficiente e beneficie de uma implementação especializada da política para o sector é necessário assegurar a independência da entidade reguladora relativamente ao Governo e à Administração directa do Estado, o que passa por reguladores com mandatos estáveis, com autonomia no exercício das suas funções sem estarem sujeitos a ordens, instruções directrizes ou orientações do Governo, cujas decisões não podem ser revistas pelo Governo e com grande autonomia na gestão financeira e de pessoal (CEDIPRE, 2002).

Não havendo condições para o livre funcionamento do mercado, cabe à entidade reguladora procurar introduzir todos os elementos concorrências que seja possível e procurar substituir-se à pressão da concorrência nos incentivos à inovação e eficiência de afectação dos recursos, incluindo a eficiência produtiva, para além das questões relacionadas com a segurança.

Para tal conta com instrumentos como o licenciamento das actividades e o controlo das condições de acesso ao mercado, a possibilidade de lançar concursos e fazer concessões, o controlo dos preços praticados pelo gestor da infra-estrutura, etc.

⁶ Segundo Viscusi *et al* (2000) “uma indústria é um monopólio natural se a produção de determinado bem ou serviço por uma empresa minimiza o custo”.

Com esta estrutura no sector é possível que se estabeleça um mercado para a prestação do serviço “disponibilização da rede ferroviária” pelo qual o utilizador (as empresas que prestem serviços de transportes ferroviários) paga um preço - Taxa de Uso (TU) – que funciona como um importante elemento indutor da eficiência e da concorrência.

A taxa de uso

A determinação desta tarifa de utilização das infra-estruturas ferroviárias deve respeitar alguns princípios por forma a incentivar uma utilização eficiente dos recursos envolvidos, tanto estática como dinamicamente, de que se destacam:

- (1) garantir que pela utilização da infra-estrutura cada operador pague pelo menos os custos incrementais a que dá origem – princípio do Custo Marginal⁷;
- (2) atendendo à estrutura de custos típica da exploração de uma rede ferroviária, é ainda necessário que pague uma parcela dos custos comuns. Esta parcela deveria idealmente ser apurada com base em informação sobre a procura (por exemplo, a sua elasticidade no caso da utilização de preços de Ramsey) por forma a minimizar distorções introduzidas pelo sistema de tarifas, mas não existindo informação fiável sobre a procura, pode-se recorrer ao critério de Aumann-Shapley para repartição de custos comuns (Aumann e Shapley (1974), Mirman et al (1983), Ramsey (1927), Braeutigam (1989)).
- (3) incentivar a transferência de tráfego dos períodos e/ou troços cuja capacidade é utilizada em pleno (constituindo uma restrição activa ao aumento de tráfego) para os períodos e/ou troços em que existe excesso de capacidade (Steiner (1957));

incluir incentivos à constante melhoria da eficiência de gestão da infra-estrutura, gerando pressão no sentido de redução de custos e de melhorias das condições oferecidas aos operadores. Estes incentivos têm de estar associados à especificação dessas mesmas condições sob pena de se pôr em causa a qualidade e ou segurança do transporte ferroviário.

⁷ Este princípio é generalizável por forma a incluir os efeitos externos da actividade de tais operadores, dando origem ao Custo Marginal Social. São conceitos teoricamente muito simples mas cuja implementação se revela extremamente difícil em algumas situações, entre as quais a do pagamento pela utilização da infra-estrutura ferroviária.

Situação em Portugal

Após a desintegração da CP que deu origem à REFER (Decreto-Lei n.º 104/97 de 29 de Abril) e a constituição do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (Decreto-Lei n.º 299-B/99 de 29 de Setembro) estavam dados alguns passos no sentido de alterar a forma como o Estado português vinha intervindo no transporte ferroviário, abandonando o tradicional monopólio estatal integrado.

Era então necessário definir os princípios orientadores para a determinação da Taxa de Uso a pagar à REFER pela utilização da infra-estrutura ferroviária nacional, à excepção da travessia do Tejo, que tinha sido objecto de contrato autónomo. Para o efeito foram desenvolvidos estudos por iniciativa do INTF por forma a fundamentar o Regulamento n.º 19/2000 que veio depois a instituir a regras e critérios para a fixação da TU.

Desde logo se tornou claro que a rede ferroviária apresentava uma enorme heterogeneidade que se traduzia em diferentes tipos de “serviços” a disponibilizar aos operadores ferroviários, nomeadamente devido às condições físicas da via e técnicas de controlo de tráfego nos diversos troços, coexistindo situações tecnologicamente obsoletas com troços modernos utilizando tecnologias recentes. Foi por isso necessário definir “grupos homogéneos” de troços da rede, para os quais as condições eram semelhantes, tendo sido considerados oito grupos (Via Estreita; Via Única Electrificada; Via Única não Electrificada; Suburbanos de Lisboa; Suburbanos do Porto; Porto-Sul; Lisboa-Norte; Linha do Norte, excluindo os troços pertencentes ao Porto-Sul e Lisboa-Norte).

Por outro lado, surgiu um outro conjunto de questões ligadas à determinação dos custos de produção e à forma como eles se iriam repercutir no preço/taxa de uso. No caso português, a determinação das rubricas de custos abrangidas pela TU estava parcialmente determinada pela própria legislação que criara a REFER, na medida em que se assumia que o financiamento das despesas de investimento na infra-estrutura ferroviária nacional era para ser feito a partir de dotações do Orçamento de Estado, ficando apenas os custos de exploração para financiar através das receitas da TU.

Por forma a criar os incentivos à eficiência, os estudos apontavam para uma opção que instituiu um mecanismo de benchmarking “interno” em que mesmo para a rubricas de custos incluídas na determinação da TU, apenas se consideravam os custos equivalentes às melhores condições de exploração dentro da cada grupo homogéneo. Desta forma, não só se estimulava a melhoria das condições nos piores troços, como se dava um sinal claro de qual o padrão de serviço que se pretendia. Naturalmente que isso não permitiria cobrir a totalidade dos custos de exploração estritamente necessários ao comando e controlo da circulação, devido ao atraso

tecnológico acumulado em alguns troços. Esse diferencial deveria ser coberto por um pagamento transitório, financiado pelo Estado e/ou pelos operadores, decrescente no tempo segundo um plano pré-estabelecido de investimentos que permitissem modernizar os troços da rede para os padrões de referência determinados pelo mecanismo de *benchmarking*.

Por último, considerou-se que apenas deveriam ser considerados nos custos a cobrir pela Taxa de Uso os custos incorridos pelo gestor da infra-estrutura considerados indispensáveis para a gestão da rede ferroviária, sendo por isso necessário excluir dos custos de exploração da REFER encargos que, ou se consideraram dispensáveis e potencialmente melhor desempenhados por terceiros ou que eram totalmente independentes da gestão da rede.

O modelo sugerido para a TU foi essencialmente constituído por duas grandes parcelas:

1. uma primeira determinada com base em condições de exploração de referência, que é a Taxa de Uso para a qual se tenderia a prazo;
2. e uma segunda, decrescente no tempo, que consistia no pagamento de parte dos custos não cobertos pela primeira, reflectindo a impossibilidade de efectuar ajustamentos instantâneos nas condições de exploração.

A expressão de cálculo da Taxa de Uso a pagar pelo operador i , seria então a seguinte:

$$TU_i = \sum_{g=1}^G (CKA_i^g * C1_g) + \sum_{g=1}^G (f_i^g * C2_g) + \sum_{c=1}^C (f_i^c * C3_c) + f_i * C4 + f_i * M$$

- com
- TU_i – pagamento feito pelo operador i
 - $i \in [1;M]$ – referência do Operador
 - $g \in [1;G]$ – referência do Grupo Homogéneo
 - $c \in [1;C]$ – referência do Posto de Comando Local (CTC)
 - CKA_i^g – CK ajustado pelo coeficiente peso dos comboios de mercadorias, do operador i no grupo homogéneo g
 - $C1_g$ – Custo estimado de conservação da via por CKA, no grupo homogéneo g
 - f_i^g – Proporção dos CKA percorridos no grupo homogéneo g que foram efectuados pelo operador i
 - $C2_g$ – Custo para o grupo homogéneo g estimado a partir dos custos com a sinalização, comando e controlo em estações, telecomunicações, pontes e túneis e passagens de nível
 - f_i^c – Proporção dos CKA percorridos na área de influência do Posto de Comando Local c que foram efectuados pelo operador i

$C3_c$ – Custo estimado para o Posto de Comando Local c

f_i – Proporção dos CKA percorridos em toda a rede que foram efectuados pelo operador i

$C4$ – Custo Comum Central que se considere dever ser pago pelos operadores (apenas os custos centrais directamente relacionados com a circulação)

M – *Mark-Up* transitório

Na prática, esta formulação consistia em fazer cada operador pagar os custos que directamente impunha à gestão da infra-estrutura que são os custos de conservação da via, e depois repartir as restantes rubricas de custos comuns na proporção da utilização feita dos serviços associados a essas rubricas, numa simples aplicação do critério se Aumann-Shapley. Por fim, podia ser adicionada a referida parcela transitória. Neste último aspecto a expressão jurídica do modelo - o regulamento n.º 19/2000 - é totalmente omisso deixando à empresa gestora da rede autonomia para apresentar a estrutura de taxas que entenda, embora na prática esta formulação seja do seu conhecimento e acabe por implicitamente ser utilizada

2. Algumas implicações da Directiva 2001/14/CE

A Directiva 2001/14/CE estabelece os princípios e procedimentos a seguir na fixação e aplicação das taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e na repartição da capacidade dessa infra estrutura (Artigo 1º, Nº1), sendo necessário que os Estados-Membros aprovem as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para o seu cumprimento até 15 de Março de 2003 (Artigo 38º). O documento revoga em especial a Directiva 95/19/CE, do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa à repartição das capacidades de infra-estrutura ferroviária e à cobrança de taxas de utilização, reconhecendo que, apesar do estabelecido por este documento (e pela Directiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991), não se tinha impedido “(...) uma variação considerável da estrutura e do nível das taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária, bem como da forma e duração dos processos de repartição das capacidade.” (Preâmbulo, nº4).

Não se pretende fazer uma análise exaustiva desta Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, mas apenas destacar alguns dos seus aspectos cujas implicações directas na regulação do transporte ferroviário e na taxa de uso nos parecem mais negativos.

Desde logo, da directiva ressalta a sua enorme generalidade que, embora enforme os princípios de regulação e determinação da taxa de uso (TU) que foram referidos anteriormente, deixa diversos graus de liberdade que podem mesmo levar a Comissão a acolher opções políticas contrárias aos objectivos definidos.

É positivo verificar que à semelhança de outros textos de Comissão Europeia, são reafirmados princípios importantes, como: o da não discriminação entre operadores (Preâmbulo, n.º 5, n.º 11, n.º 46, n.º 49), do poluidor-pagador (Artigo 7º, n.º 5), da leal concorrência entre modos de transporte (Preâmbulo, n.º 10, n.º 32 e Artigo 7º n.º 5), entre outros, a par de referências explícitas à necessidade de estimular o gestor da infra-estrutura a reduzir custos e aumentar a eficiência de gestão (Preâmbulo, n.º 12, n.º 34, n.º 40), à possibilidade de praticar preços diferenciados no tempo em função da taxa de utilização de capacidade (Artigo 7º, n.º 4), à possibilidade de exigir o financiamento dos custos da infra-estrutura sem recurso a financiamento estatal (Artigo 6º, n.º 1), a necessidade de criar uma entidade reguladora “(...) independente, a nível de organização, de financiamento das decisões, e a nível jurídico e decisório, de qualquer gestor da infra-estrutura, organismo de tarifação, organismo de repartição ou candidato.” (Artigo 30º, n.º 1), para destacar apenas algumas.

Todavia, uma análise mais detalhada evidencia que há determinados aspectos que poderão condicionar a eficácia da regulação e da TU, ou mesmo dificultar a prossecução de determinados objectivos para a políticas de transportes na UE em geral, assumidos nesta própria directiva.

Destes aspectos importa destacar dois que nos parecem assumir particular importância:

(1) o excessivo relevo dado ao gestor da infra-estrutura na determinação da TU em detrimento da entidade reguladora;

(2) e a possibilidade de compensação por custos externos não provocados;

sendo que a directiva deixa transparecer determinadas concepções ou opções de regulação que poderão ser técnica e teoricamente muito questionáveis, como sejam, a título de exemplo, a possibilidade do gestor da infra-estrutura fazer subsidiação cruzada entre esta e outras actividades em que se envolva (Artigo 6º, n.º 1), ou a assunção de que se está perante um monopólio natural, o que implicitamente revela uma noção de mercado relevante que não parece totalmente compatível com as próprias orientações comunitárias para a política europeia de transportes nem com as preocupações com as condições de concorrência intermodal tão presentes na própria directiva.

O gestor da infra-estrutura, a entidade reguladora e a TU

A directiva atribui ao gestor da infra-estrutura o direito, ou poder, de determinar a TU sem necessidade de homologação do regulador (entidade reguladora), “empurrando” implicitamente para uma posição relativamente passiva esse regulador. O conceito de regulador que transparece é mais o de uma autoridade de concorrência

do que o de um regulador económico sectorial, o que no contexto de intervenção do Estado no transporte ferroviário não terá muito sentido.

Ao definir, no n.º 1 do Artigo 4º que “a determinação das taxas de utilização da infra-estrutura (...) é da responsabilidade do gestor da infra-estrutura”, não carecendo, por isso, de autorização ou homologação do regulador, está a permitir-se que o “monopolista” defina o preço, dificultando quer o controlo do seu eventual poder de monopólio, quer a utilização da TU como forma de estimular a redução de custos e a eficiência produtiva, funções regulatórias consideradas necessárias no n.º 40 do preâmbulo da directiva..

No caso português, em que quer o gestor da infra-estrutura quer o principal utilizador são empresas do Estado, as consequências podem ser ainda mais graves, na medida em que se está a potenciar a formação de um “cartel de empresas de capitais públicos”⁸, com possibilidade de formular estratégias activas para criação de barreiras à entrada a novos operadores (privados) e/ou estratégias para “ultrapassar” o regulador e benefício próprio (das empresas) e prejuízo dos consumidores.

Neste aspecto a directiva lança um enorme desafio aos Estados Membros que queiram prosseguir objectivos de regulação como os que identificámos sumariamente neste artigo, uma vez que um elemento central de qualquer método de regulação de um monopólio (natural?) é o controlo do preço (e a própria Directiva assume que “A infra-estrutura ferroviária é um monopólio natural” (Preâmbulo, n.º 40).

Não deixa, contudo, de ser curioso notar que, nos termos do n.º 2 do Artigo 4º, esse poder é transferido para um “organismo de tarifação independente” sempre que “o gestor da infra-estrutura não for independente das empresas de transporte ferroviário no plano jurídico, organizativo e decisório”.

Ora, numa situação como a portuguesa em que quer o gestor da infra-estrutura (a REFER) quer a empresa de transporte ferroviário (a CP) são empresas do Estado, e em que a sua gestão não será imune às interferências de natureza política, parece-nos que, de facto, não há independência no plano decisório, pelo que se justificaria a opção por um organismo de tarifação independente, até que a CP fosse privatizada ou que entrassem novos operadores com peso relevante no mercado do transporte ferroviário.

Mas esta alternativa terá sempre um carácter mais ou menos transitório, pelo que não permite ultrapassar o problema de fundo que se vai colocar à regulação quando

⁸ Este “cartel” não é definido, como tradicionalmente, numa lógica de concentração horizontal, mas deve ser lido como uma persistência informal de concentração vertical entre as actividades que se procuraram desligar: a gestão da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte.

deixar de poder ser utilizada. Na essência, ao “afastar” o regulador da determinação do preço está-se a amputar a regulação de um elemento de pressão sobre o regulado, sem que surjam alternativas eficazes.

É que mesmo que se adoptasse um mecanismo de controlo automático da trajectória de preços ancorado em variáveis exógenas à empresa – como acontece com o método de *price-cap* – seria necessário realinhar periodicamente o nível do preço com os custos.

Mas, apesar desta fatalidade, as suas consequências podem ser mais ou menos graves em função de outras variáveis de regulação. O facto de o regulador não poder exercer essa pressão pode ser atenuado com a definição de objectivos de gestão que claramente incentivem os gestores da infra-estrutura a serem eficientes mantendo a empresa na posse do Estado, com o aumento e privatização dos operadores de transporte ferroviário e com o aumento da concorrência intermodal, linhas de orientação que poderão ser reforçadas para atenuar aqueles efeitos.

Externalidades: internalização ou compensação?

Como vimos anteriormente, existência de externalidades negativas dos transportes ferroviários sobre a sociedade em geral gera distorções nas decisões dos agentes económicos envolvidos, conduzindo a uma ineficiente utilização do recursos. Este problema é agravado pelo facto de a generalidade dos modos de transporte causar em maior ou menor grau externalidade negativas, acrescentando assim mais um elemento de ineficiência resultante das distorções causadas na concorrência intermodal.

A forma de solucionar este problema passa pela internalização desses custos externos, qualquer que seja o mecanismo adoptado, que na prática consiste em fazer com que cada uma das actividades de transporte suporte o custo desses efeitos negativos (por exemplo sobre o ambiente) – é o princípio do poluidor-pagador, quem polui paga e por isso, quem polui mais paga mais.

A Directiva 2001/14/CE assume esta forma de lidar com o problema⁹ mas com o argumento de evitar distorções de concorrência intermodal, no n.º 1 do seu Artigo 10.º admite a hipótese de nos casos em que outros modos de transporte não paguem por esses custos externos causados, o transporte ferroviário venha a ser compensado na medida em que imponha custos menores do que outros modos de transporte.

⁹ Artigo 7º, nº5: “A taxa de utilização da infra-estrutura pode ser modificada para ter em conta o custo dos efeitos ambientais provocados pela exploração da composição. Esta modificação deve ser diferenciada em função da magnitude do efeito causado.”

Se bem que esta hipótese seja assumida como uma solução transitória – “por um período de tempo limitado”, na letra da lei – ela poderá ter consequências gravíssimas por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar porque é muito difícil determinar de forma objectiva se um modo de transporte está a pagar totalmente ou não os custos externos causados e muito mais difícil comparar os eventuais diferenciais. Mas mesmo que seja possível fazê-lo de forma aceitável entre dois modos de transporte¹⁰, não é provável que nos tempos mais próximos se possa fazer qualquer comparação que permita concluir com robustez que um modo de transporte paga uma maior parcela dos seus custos externos do que todos os outros.

Por isso, a utilização desta possibilidade legal para compensar o transporte ferroviário provavelmente só trará um agravamento das distorções concorrenciais entre os modos de transporte, e não o contrário.

Mas há uma segunda ordem de razões, cujas implicações são potencialmente ainda mais graves. Na verdade está a abrir-se um precedente de inversão dos princípios, pois do princípio do poluidor-pagador, implicitamente está-se a passar para o princípio do “menos poluidor-recebedor”, o que implica o abandono do direito de todos a ter um ambiente não poluído e o reconhecimento do direito de alguns a poluir.

Este aspecto assume particular relevo se essa situação transitória for persistindo no tempo, como se antevê, dificultando cada vez mais a verdadeira resolução do problema.

Eventualmente poder-se-ia encontrar um fundamento teórico para esta abordagem numa lógica de *second-best*, mas a enorme incerteza quanto à obtenção de uma situação de concorrência intermodal menos distorcida do que a actual e o risco de haver um afastamento de soluções de longo prazo mais próximas do óptimo, parecem suficientemente fortes para desaconselhar por completo tal abordagem no caso em estudo. Esta possibilidade aberta pela directiva, parece uma clara cedência às reclamações feitas pelos operadores de transportes ferroviários, e não uma opção consistente com uma lógica de regulação económica.

3. Considerações Finais

Os problemas levantados evidenciam bem todos os desafios que se lançam quer à teoria económica, quer à política económica (em particular à política de intervenção no mercado – concorrência, anti-trust e regulação) pelo alargamento dos mercados

¹⁰ Os diversos estudos revelam estimativas muito díspares, em função da metodologia usada, tornando essa comparação tecnicamente pouco fiável. Veja-se por exemplo Infrac/IWW (2000)

geográficos, pela evolução tecnológica e pela centralização/descentralização das decisões políticas.

A prevalência nestas últimas, quer por critérios eleitorais, quer pelo peso dos grupos de pressão nacionais e comunitários, aí se incluindo as burocracias bem estabelecidas, das visões de curto prazo sobre as de longo prazo, têm sido causa das grandes e legítimas reservas que a sociedade tem evidenciado face às propostas de política económica, bem como à da generalidade dos economistas que, nas suas abordagens, não têm tido a coragem (ou a capacidade) para ponderar adequadamente o futuro. Este artigo pretende ser um alerta e um primeiro de despretenso passo no sentido da investigação dinâmica dos fenómenos económicos e do peso que as instituições têm na promoção ou na estagnação (quando não na perversão) da “performance” nos mercados em que a concorrência se não estabelece naturalmente.

Referências Bibliográficas

- Aumann, R. e Shapley, L. (1974) - *Values of non-atomic games*, Princeton University Press.
- Braeutigen, Ronald (1989) - “Optimal Policies for Natural Monopolies”, in *Handbook of Industrial Organization*, Richard Schmalensee ed., Vol. II, North-Holland.
- CEDIPRE, (2002) “Por uma regulação ao serviço da economia de mercado e do interesse público”, *Declaração de Condeixa*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Condeixa.
- Charreeaux, G (1997) - “L’entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace?”, *Revue Française de Gestion*, Nº 115, pp. 38-56.
- Comissão Europeia (2000) - *Comunicação da Comissão: serviços de interesse geral na Europa*, COM(2000) 580, Bruxelas .
- Comissão Europeia (2001) - *Livro Branco - A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*, COM(2001) 370, Bruxelas.
- INFRAS/IWW (2000) - *External costs of transport*, Zurich, .
- Mirrman, L., Samet, D. e Tauman, Y. (1983) - “Axiomatic approach to the allocation of fix costs through prices”, *Bell Journal of Economics*, 14: 139-151.
- Pigou, A. (1920) - *The Economics of Welfare*, Macmillan, Londres.
- Ramsey, F. (1927) - “A contribution to the theory of taxation”, *Economic Journal*, 37:47-61.
- Steiner, P. (1957) - “Peak loads and efficient pricing”, *Quarterly Journal of Economics*, 71:588-610.
- Viscusi, W., Vernon, J. e Harrington, J. (2000) - *Economics of Regulation and Anti-trust*, MIT Press, 3th ed.