

TRANSPORTES E  
INFRAESTRUTURAS  
RODOVIÁRIAS



TRANSPORTES E  
INFRAESTRUTURAS  
FERROVIÁRIAS



TRANSPORTES  
MARÍTIMO E  
FLUVIAL E PORTOS  
COMERCIAIS



# TARIFAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA

Análise e recomendações



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

outubro 2023

Equipa Técnica:

Ana Paula Vitorino

Hugo Oliveira

Emídio Cândido

José Sequeira

Sofia Pessoa e Costa

Isabel Oliveira

Susana Baptista

## Índice

<b>Preâmbulo</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Sumário executivo</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Descarbonização, transferência modal e intermodalidade</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Satisfação dos utilizadores de serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal</b> .....	<b>17</b>
<b>4. Enquadramento legal quanto à Tarifação da Infraestrutura Ferroviária</b> .....	<b>25</b>
<b>5. Benchmarking</b> .....	<b>27</b>
5.1. <i>Benchmarking</i> sobre a taxa de utilização da infraestrutura.....	27
5.2. Benchmarking sobre incentivos à utilização da rede ferroviária.....	34
5.3. Benchmarking sobre os métodos de atualização das tarifas.....	43
5.4. Benchmarking sobre a atualização das tarifas publicadas nos Diretórios da Rede.....	46
5.5. Novas Orientações da Comissão Europeia sobre as taxas de utilização da infraestrutura.....	48
5.6. Critérios de formação da tarifa de utilização ferroviária de acordo com o modelo em vigor.....	50
<b>6. Aplicação do modelo tarifário em vigor</b> .....	<b>53</b>
<b>7. Análise de sensibilidade à aplicação do modelo tarifário em vigor</b> .....	<b>58</b>
7.1. Nota metodológica.....	58
7.2. Análise de impacto.....	60
<b>8. Análise e recomendações</b> .....	<b>63</b>
8.1. Equilíbrio de contas e desempenho do gestor da infraestrutura.....	66
8.2. Supervisão do mercado.....	68
8.3. Incentivos à transferência modal.....	68
8.4. Políticas públicas.....	70
8.5. Internalização das externalidades e tarifação de custos ambientais.....	71
8.6. Melhoria da capacidade da rede.....	74
8.7. Digitalização.....	74
8.8. Atualização tarifária.....	77
<b>9. Conclusão</b> .....	<b>79</b>
<b>Anexo 1</b> .....	<b>83</b>

## Preâmbulo

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), ao abrigo dos seus Estatutos e considerando as suas atribuições, competências e poderes no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, enquanto entidade reguladora independente, tem como objetivo estratégico contribuir para a conceção e implementação de políticas públicas na mobilidade e transportes.

Numa altura de “caos climático”, em que é necessário dar sentido de urgência às medidas de recuperação da sustentabilidade do nosso planeta no âmbito das transições ambiental, energética e digital, a AMT pretende dar um contributo para a sua plena implementação, tendo em conta os instrumentos nacionais e internacionais aplicáveis, e as melhores práticas e orientações resultantes de *benchmark* nacional e internacional, designadamente em matéria de mobilidade sustentável.

Este estudo debruça-se sobre a competitividade do transporte intermodal, com base ferroviária, e o potencial de aumento da sua competitividade e do seu contributo para a descarbonização da economia.

O presente estudo foi precedido e articula-se com outros dois documentos:

- Enquadramento estratégico que fundamenta a necessidade de elaboração de um programa nacional de mobilidade sustentável;
- Primeira abordagem à implementação de indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes.

Posteriormente serão divulgados outros documentos, que serão compostos, entre outras, pelas seguintes partes:

- Implementação de “Obrigações de Serviço Público Verdes”;
- Transporte flexível e mobilidade em regiões de baixa densidade;
- Os desafios da descarbonização no transporte marítimo e nos portos.

Esperamos, desta forma, contribuir para um mundo mais sustentável.

AMT, outubro de 2023

Ana Paula Vitorino

Presidente da AMT

## 1. Sumário executivo

O setor dos transportes é responsável por cerca de um quarto das emissões de Gases com Efeitos de Estufa (GEE), continuando a verificar-se um aumento no valor das mesmas.

Em Portugal, no ano de 2021, o setor dos transportes foi responsável por 28,2% do total de emissões de GEE, tendo o transporte em modo rodoviário sido responsável por 64% dessas emissões. As emissões do setor dos transportes cresceram 7,3% relativamente a 2020, ao contrário de todas as outras subcategorias. Por outro lado, o setor ferroviário contribuía, em 2015, com apenas cerca de 0,3% para o total das emissões nacionais de CO<sub>2</sub>, representando cerca de 1% das emissões de GEE do setor dos transportes.

A transição ambiental, energética e digital na área dos transportes constitui assim um dos desafios globais que vai marcar as próximas décadas. Para a alcançar, serão necessárias políticas mais ambiciosas, a par de investimentos significativos.

Um pressuposto essencial é o de que as políticas e decisões públicas tenham coerência, estabilidade e credibilidade.

Deverá haver coerência entre as políticas dos vários setores económicos, desde a indústria à economia digital, assim como entre modos de transporte.

A estabilidade das políticas públicas e das estratégias empresariais é fundamental no planeamento e na concretização das grandes infraestruturas e na gestão de serviços, que irão condicionar as futuras gerações.

Tais decisões devem ser concretas, dinâmicas e flexíveis, com coerência estratégica e devem dar resposta aos desafios globais das três transições.

A mobilidade apenas pode ser abordada numa perspetiva multimodal, em que todos os modos devem proporcionar as alternativas mais eficientes e eficazes para satisfazer as necessidades de operadores, utilizadores e terceiros.

A mobilidade de pessoas e bens, a logística, os equipamentos, veículos e material circulante, os sistemas físicos e digitais e as infraestruturas de transportes e de abastecimento energético devem ser pensados em conjunto e nas suas interações entre si e com o espaço e as pessoas.

Por isso, importa refletir sobre as possibilidades de introdução de medidas específicas de incentivo à transferência modal do transporte rodoviário de mercadorias para o transporte ferroviário, de forma a contribuir para a descarbonização da economia e do setor e assim atingir as metas definidas na União Europeia e em Portugal.

A maior ou menor utilização de infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes depende de diversos fatores, e entre eles, o preço associado.

Os serviços prestados às empresas de transporte ferroviário pelo gestor da infraestrutura ferroviária para o acesso, circulação e atividades acessórias à prestação dos serviços de transporte ferroviário são sujeitos a taxas, cujo cálculo segue um conjunto de regras estabelecidas na legislação nacional e da União Europeia.

O enquadramento legal da tarifação dos serviços prestados pelo gestor da infraestrutura ferroviária evoluiu ao longo dos anos, sendo que, a partir do ano de 2017, iniciou-se um processo de implementação de um novo modelo tarifário para cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º

217/2015, de 7 de outubro<sup>1</sup>, e no Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário.

Foi assim estabelecida uma tarifação da utilização da infraestrutura baseada nos custos diretos da exploração do serviço ferroviário, tendo sido definidas as respetivas modalidades de cálculo e indicados os custos não elegíveis.

Este novo regime tarifário entrou pela primeira vez em vigor em 2020, com base nos custos de gestão da infraestrutura ferroviária em 2017<sup>2</sup>. Nos anos seguintes (2021, 2022 e 2023), o tarifário aplicável aos diversos serviços prestados – pacote mínimo de acesso e serviços adicionais e auxiliares - foi atualizado com base na evolução da inflação. A Comissão Europeia isentou temporariamente a obrigatoriedade de aplicação plena dos critérios do Regulamento de Execução 2015/909 (UE), entre março de 2020 e dezembro de 2022, em resposta à situação urgente criada pelo surto de COVID-19.

Verificou-se ainda que a partir de 2018 ocorreu um aumento significativo dos custos elegíveis da gestão da infraestrutura ferroviária, por via de diversos fatores, nomeadamente, o aumento dos custos salariais, e o aumento dos custos de manutenção necessário para a recuperação do estado de degradação acumulada da infraestrutura ferroviária.

Tendo em conta o facto de já terem decorrido mais de cinco anos desde os estudos iniciais para a definição do tarifário dos serviços de transporte ferroviário, realizados no âmbito do pacote mínimo de acesso, importa, face à luz dos compromissos nacionais e internacionais de descarbonização da economia e do setor dos transportes, refletir sobre o regime legal de tarifação da infraestrutura, bem

como sobre mecanismos que permitam promover a competitividade do setor ferroviário e do transporte intermodal.

O presente documento, além de explicitar critérios de formação e atualização de tarifas de utilização da infraestrutura, analisa igualmente impactos sobre possíveis cenários de atualização de tarifas.

Estando em causa a necessidade de promover o transporte intermodal e procurar as alternativas mais eficientes, tendo em conta as especificidades, potencialidades e externalidades de cada modo, a taxação ou incentivos ao transporte de mercadorias deve ser equacionada numa perspetiva integrada equitativa, equilibrando os interesses do gestor da infraestrutura, dos operadores ferroviários mas também dos operadores rodoviários – e da economia -, portanto sem perder de vista a imperatividade de alcançar as metas ambientais definidas internacionalmente.

Importa referir que o presente estudo tem um foco superior no transporte ferroviário de mercadorias, uma vez que o transporte de passageiros tem sido alvo de relevantes apoios públicos, por via da contratualização de serviços públicos e pela atribuição de descontos tarifários, o que tem tido um relevante impacto na procura e, por essa via, tem contribuído para a sustentabilidade do mercado. Tal não se verifica com o transporte ferroviário de mercadorias, onde a atividade económica é desenvolvida sobretudo por conta e risco dos agentes económicos.

Considera-se por isso, por uma questão de coerência de políticas públicas dirigidas a uma mobilidade sustentável, efetuar as recomendações nas seguintes áreas, todas destinadas a promover a sustentabilidade do transporte ferroviário de

<sup>1</sup> Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> Último ano de contas aprovadas e certificadas da IP, S.A. à época.

passageiros e mercadorias, por via de alterações ao regime tarifário, mas numa perspetiva holística:

1. Equilíbrio de contas e eficiência do desempenho do gestor da infraestrutura
2. Supervisão do mercado
3. Incentivos à transferência modal
4. Políticas públicas
5. Internalização das externalidades e tarifação de custos ambientais
6. Melhoria da capacidade de rede
7. Digitalização
8. Atualização tarifária

Considera-se que é necessário pensar a mobilidade numa perspetiva intermodal, tal como defendido na Estratégia para a Mobilidade Inteligente e Sustentável da Comissão Europeia e no Pacto Ecológico Europeu, não nos focando apenas numa das componentes do seu funcionamento (tarifário),

mas em todas as relevantes, de *per si* e na sua interação com as restantes.

## 2. Descarbonização, transferência modal e intermodalidade

As alterações climáticas são um problema mundial, que, como tal, exige respostas concertadas a nível global e ações adequadas a nível local. Para limitar os impactos das alterações climáticas é preciso reduzir as emissões de GEE.

O setor dos transportes é responsável por cerca de um quarto das emissões de GEE, continuando a verificar-se um aumento no valor das mesmas.

Em Portugal, no ano de 2021, o setor dos transportes foi responsável por 28,2% do total de emissões de GEE<sup>3</sup> e o transporte em modo rodoviário foi responsável por 64% dessas emissões. As emissões do setor dos transportes cresceram 7,3% relativamente a 2020, ao contrário de todas as outras subcategorias. Embora este resultado possa ser influenciado pelo período de pandemia, na verdade o setor dos transportes, em grande parte dominado pelo tráfego rodoviário, é um dos setores cujas emissões mais aumentaram no período 1990-2021: 47%.

Por outro lado, o setor ferroviário contribuía, em 2015, com apenas cerca de 0,3% para o total das emissões nacionais de CO<sub>2</sub>, representando cerca de 1% das emissões de GEE do setor dos transportes<sup>4</sup>. A média da UE em 2018 era de 0,4%<sup>5</sup>.

Nas últimas décadas registou-se um aumento da utilização do transporte individual e uma redução do transporte público. Segundo os dados do mais recente Censos (2021) sobre mobilidade em

Portugal, o automóvel não só continua a ser o principal modo de deslocação, como o seu uso aumentou nesta última década. De 1991 até agora, a utilização do automóvel individual nas deslocações pendulares passou de 22% para 66% e a utilização do transporte público decresceu de 32% para 16%, verificando-se assim uma transferência clara do transporte público para o transporte individual<sup>6</sup>.

De acordo com os resultados do Inquérito à Mobilidade (IMob) 2017<sup>7</sup>, o automóvel foi o principal meio de transporte usado nas deslocações realizadas pelos residentes nas áreas metropolitanas, de forma mais marcante na Área Metropolitana do Porto (AMP) (67,6% das deslocações) do que na Área Metropolitana de Lisboa (AML) (58,9%), considerando todos os dias da semana em geral. A taxa de ocupação do automóvel era de 1,56 pessoas na AMP e de 1,60 na AML.

As deslocações por modos suaves (pedonal ou de bicicleta) surgem como a segunda forma de locomoção mais expressiva no total das deslocações, registando um peso conjunto de 18,9% na AMP (0,4% relativos à bicicleta) e de 23,5% na AML (0,5% relativos à bicicleta).

Os transportes públicos e/ou coletivos, como principal meio de transporte, representaram 11,1% das deslocações na AMP e 15,8% na AML.

<sup>3</sup> Inventário Nacional de Emissões 2023, em:

[https://apambiente.pt/sites/default/files/\\_Clima/Inventarios/20230421/20230315MemoEmissoes2023.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/_Clima/Inventarios/20230421/20230315MemoEmissoes2023.pdf)

<sup>4</sup> Programa para a Ação Climática e Sustentabilidade (PACS).

<sup>5</sup> European Environment Agency, Transport and Environment Report 2020: Train or Plane?

<https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020>

<sup>6</sup> Censos 2021, Divulgação dos Resultados Definitivos, <https://censos.ine.pt>

<sup>7</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=349495406&PUBLICACOESm\\_odo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=349495406&PUBLICACOESm_odo=2)

Os compromissos da União Europeia e internacionais de descarbonização enquadram-se em três instrumentos fundamentais: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), aprovada em setembro de 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU); o Acordo de Paris, adotado pelos Estados-Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas em dezembro de 2015; e o Pacto Ecológico Europeu, lançado pela Comissão Europeia em dezembro de 2019.

Em matéria de transportes, a Agenda 2030 - que contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - inclui o objetivo genérico de adoção de políticas associadas a sistemas de transporte sustentáveis, designadamente desenvolver uma infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente (ODS 9) e proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço razoável para todos (ODS 11).

O Acordo de Paris visa alcançar a descarbonização das economias mundiais e estabelece, como um dos seus objetivos de longo prazo, o limite do aumento da temperatura média global em níveis abaixo dos 2°C (preferencialmente, 1,5°C), por comparação com os níveis pré-industriais. O Acordo inclui um plano de ação para limitar o aquecimento global e também um quadro para o apoio financeiro, técnico e de reforço de capacidades nos países que dele necessitam.

O Pacote Ecológico Europeu aposta em acelerar a transição para uma mobilidade sustentável e inteligente, com o objetivo de alcançar a neutralidade climática, com redução de 90% das emissões de GEE dos transportes até 2050, devendo todos os modos (rodoviário, ferroviário, aéreo e aquático) contribuir para essa redução. Para atingir esse objetivo, o Pacote Ecológico Europeu preconiza o seguinte:

- Colocar os utilizadores em primeiro lugar, proporcionando-lhes alternativas mais baratas, acessíveis, saudáveis e limpas do que os seus atuais hábitos de mobilidade.
- Impulsionar o transporte multimodal para se aumentar a eficiência do sistema de transportes, sendo que a mobilidade multimodal, automatizada e conectada deve desempenhar um papel cada vez mais importante, em conjunto com os sistemas inteligentes de gestão de tráfego possibilitados pela digitalização. Em termos de prioridade, os transportes ferroviários e por vias navegáveis interiores devem assumir uma parte substancial do transporte rodoviário interno de mercadorias, que representa 75 % do total. Esta transição exigirá medidas destinadas a melhorar a gestão e a aumentar a capacidade das vias-férreas e das vias navegáveis interiores, bem como apoiar as operações multimodais de transporte de mercadorias que envolvam o transporte ferroviário e o transporte marítimo, incluindo o de curta distância.
- Preparar os sistemas e as infraestruturas de transportes da UE para apoiar novos serviços de mobilidade sustentável capazes de reduzir o congestionamento e a poluição, especialmente em zonas urbanas.
- Adotar preços dos transportes que reflitam o seu impacto no ambiente e na saúde, o que aponta para o fim das subvenções aos combustíveis fósseis e, no contexto da revisão da Diretiva de Tributação da Energia, o exame atento das atuais isenções fiscais, incluindo as concedidas aos combustíveis da aviação e dos transportes marítimos, e ponderar a melhor forma de suprimir eventuais lacunas legais.
- Aumentar a produção e a utilização de combustíveis alternativos sustentáveis para os transportes, estimando-se que em 2025 existam 13 milhões de veículos com nível nulo ou baixo

de emissões nas estradas europeias, os quais necessitarão de cerca de um milhão de estações de carregamento e abastecimento.

- Adotar medidas que tornem os transportes drasticamente menos poluentes, em especial nas cidades, sendo necessária uma combinação de medidas que abranjam as emissões, o congestionamento urbano e a melhoria dos transportes públicos.

Por sua vez, a Comunicação da CE, COM (2020) 789, 9 de dezembro, *Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente – pôr os transportes europeus na senda do futuro*, vem reiterar os objetivos enunciados nos documentos anteriormente citados, apresentando os seguintes marcos:

- Para redução da atual dependência dos combustíveis fósseis:
  - Até 2030, haverá pelo menos 30 milhões de automóveis com zero emissões e 80.000 camiões com zero emissões em funcionamento;
  - Até 2050, quase todos os automóveis, carrinhas, autocarros, assim como os veículos pesados novos serão de emissões zero; e
  - Haverá navios e aeronaves de grande porte com emissões zero prontos para o mercado até 2030 e 2035, respetivamente.
- Para a transição de mais atividade para modos de transporte mais sustentáveis:
  - As viagens coletivas programadas de menos de 500 km devem ser neutras em termos de carbono na UE até 2030;
  - O tráfego ferroviário de alta velocidade duplicará até 2030 e triplicará até 2050;
  - Até 2030, haverá pelo menos 100 cidades com impacto neutro no clima na Europa;

- O transporte ferroviário de mercadorias aumentará 50% até 2030 e duplicará até 2050; e
- O transporte por vias navegáveis interiores e o transporte marítimo de curta distância aumentarão 25% até 2030 e 50% até 2050
- De internalização dos custos externos dos transportes, incluindo através do regime de comércio de licenças de emissão da UE:
  - Até 2030, o transporte intermodal ferroviário e aquático deve competir em igualdade de circunstâncias com o transporte exclusivamente rodoviário na UE; e
  - Todos os custos externos dos transportes na UE serão suportados pelos respetivos utentes o mais tardar até 2050.
- Para uma mobilidade inteligente:
  - Até 2030, o transporte de passageiros multimodal sem descontinuidades será facilitado pela bilhética eletrónica integrada e o transporte de mercadorias dispensará o papel; e
  - Até 2030, a mobilidade automatizada será implantada em grande escala.
- Para uma mobilidade resiliente:
  - Uma Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) multimodal, equipada para transportes sustentáveis e inteligentes com conectividade de alta velocidade, estará operacional até 2030 no que diz respeito à rede principal e até 2050 no que toca à rede global; e
  - Até 2050, o número de vítimas mortais decorrente de todos os modos de transporte na UE será quase zero.

O compromisso do Estado Português de alcançar a neutralidade climática até 2050, traduzido num

balanço neutro entre as emissões de GEE e o sequestro de carbono pelo uso do solo e florestas, foi assumido em diversos instrumentos estratégicos: no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, de 2019, no Plano Nacional Energia e Clima 2030, na Estratégia Nacional para o Hidrogénio e na Estratégia Portugal 2030, todos de 2020, e na Lei de Bases do Clima, de 2021.

O Roteiro para a Neutralidade Carbónica (RNC2050) nacional estabelece como objetivos de descarbonização uma redução de emissão de GEE superior a 85%, em relação às emissões de 2005, e uma capacidade de sequestro de carbono de 13 milhões de toneladas.

No Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), Portugal comprometeu-se com as metas de atingir, até 2030, uma quota de 47% de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto e uma redução do consumo de energia primária de 35%, ambas em linha com os objetivos da União Europeia.

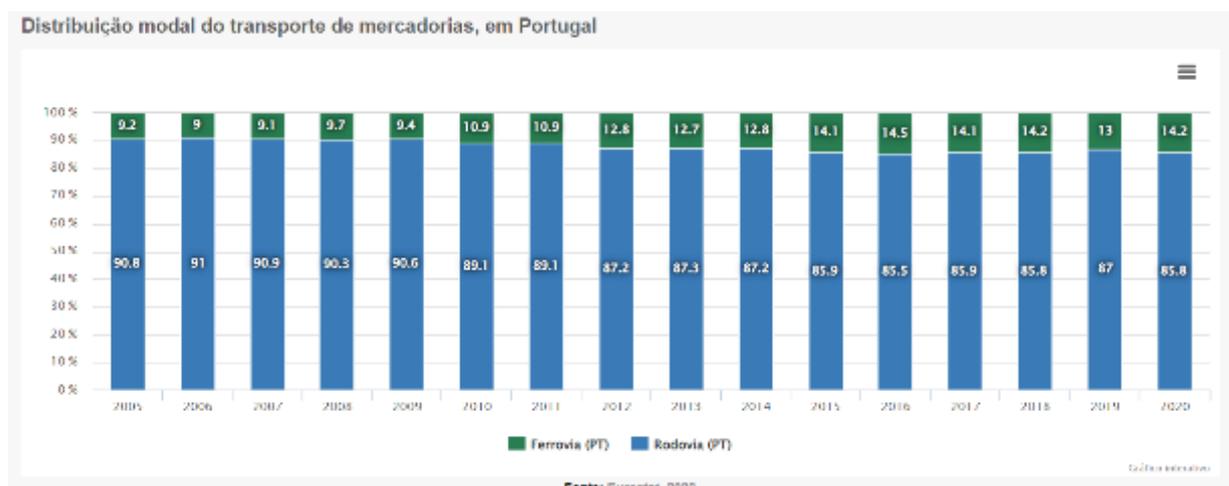
No setor dos transportes foram definidas como metas para o horizonte de 2030: incorporar 20% de energias renováveis e reduzir em 40% a emissão de GEE.

Como referido no Programa Temático para a Ação Climática e Sustentabilidade (PACS), *“Atingir estes objetivos depende da realização de investimentos no*

*reforço da oferta de transportes públicos coletivos mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, na substituição quase integral dos combustíveis fósseis por fontes de energia renovável e na intensificação da eletrificação do setor dos transportes.”*

*“A transferência para modos de transporte mais eficientes e sustentáveis é indispensável,” salientando-se que a transferência para a ferrovia é dos instrumentos mais eficazes para dar resposta aos desafios em matéria de redução de emissões, uma vez que “O transporte ferroviário consegue assegurar a movimentação de pessoas e bens em grande escala, de uma forma rápida, económica e segura, com níveis baixos de emissões e um uso reduzido do solo. Por outro lado, o seu material circulante tem um ciclo de vida longo, contribui para reduzir o congestionamento e para melhorar a qualidade do ar.”*

*“Apesar dos investimentos realizados ao longo dos últimos anos, Portugal mantém uma densidade de rede ferroviária inferior à da União Europeia, seja em km da rede por km<sup>2</sup> ou por habitante, com níveis de cobertura e acessibilidade territorial muito ligados aos principais centros urbanos do país, com algumas assimetrias nos padrões de serviço prestados aos passageiros. Esta realidade não será alheia ao facto de a quota modal do transporte ferroviário de passageiros em Portugal ser ainda inferior à da União Europeia, 4,6% versus 8% (2019), respetivamente.”*



Tal como resulta do quadro anterior a repartição modal do transporte de mercadorias em Portugal é dominada pelo transporte rodoviário que, em 2020, representou 85,8%, mais 8,4 p.p. do que o registado na UE. Por outro lado, a importância do transporte ferroviário é superior na Europa, correspondendo a 16,8% do transporte de mercadorias, enquanto em Portugal se situa nos 14,2%; registando-se, no entanto, um crescimento de 1,2 p.p., relativamente a 2019<sup>8</sup>.

A estratégia subjacente aos investimentos ferroviários incluídos no PNI2030 assenta em três prioridades:

- Completar a modernização da Rede Ferroviária Nacional, eletrificando e reabilitando os troços que ainda restam, permitindo o abandono da operação com comboios Diesel nos poucos serviços onde esta opção ainda existe, substituindo-os por comboios elétricos com melhor desempenho ambiental, maior velocidade, melhor conforto para os passageiros e custos de operação mais baixos (inscrita no âmbito do OP3);
- Eliminar os constrangimentos de capacidade existentes nas duas áreas metropolitanas do país e que têm impedido o aumento da oferta, quer de serviços urbanos, quer de serviços interurbanos, potenciando a transferência modal nas regiões mais densamente povoadas (inscrita no âmbito do OP2);
- Construir um eixo de alta velocidade entre Porto e Lisboa, com extensão para Norte em direção à Galiza, com grandes reduções de tempos de viagem em ligações ao longo deste eixo e fora dele, permitindo a substituição completa do transporte aéreo entre Porto e Lisboa e uma transferência significativa de deslocações por rodovia, que será financiado pelo Mecanismo

Interligar Europa (MIE/CEF), através do Fundo de Coesão transferido para aquele mecanismo.

*“A concretização destes investimentos é condição necessária para que o país possa desenvolver, no médio e longo prazo, uma rede ferroviária com uma cobertura territorial e capacidade que lhe permita dar resposta aos principais fluxos de pessoas e bens.*

*A superação do desenvolvimento desequilibrado dos diferentes modos de transporte exige não só a transferência modal da rodovia para o modo de transporte ferroviário, mas também para o marítimo. O setor marítimo-portuário é muito relevante no contexto da descarbonização, oferecendo ainda um potencial significativo na adoção de medidas de eficiência, como identificado no RNC2050.”, prossegue o PACS.*

Para além dos investimentos ferroviários previstos, que terão certamente um efeito muito positivo na transferência dos modos rodoviário e aéreo para a ferrovia, importa também equacionar a implementação de outras medidas que permitam que os preços dos transportes reflitam o seu impacto no ambiente e na saúde, conforme preconizado no Pacote Ecológico Europeu, de formar a tornar mais competitivos os modos mais eficientes e sustentáveis, promovendo a utilização desses modos de transporte em detrimento dos mais poluentes e implementando assim o princípio do poluidor pagador.

Importa ainda referir a este propósito que, em termos tarifários, a Diretiva 2012/34/UE, transposta pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, prevê, no seu artigo 34.º, a possibilidade de *“criar um regime temporário de compensação, aquando da utilização da infraestrutura ferroviária, dos custos ambientais, dos custos ligados a acidentes e dos custos de infraestrutura comprovadamente não cobertos nos modos de transporte concorrentes, na medida em*

---

<sup>8</sup> <https://rea.apambiente.pt/content/transporte-de-mercadorias>.

que esses custos excedam os custos equivalentes próprios do caminho de ferro.”

De igual modo, é de salientar a necessidade de considerar o sistema de transportes como um todo, no qual os vários modos se complementam, numa lógica de transporte multimodal, assumindo o modo ferroviário um papel fundamental neste contexto, enquanto elemento estruturante, quer a nível local, quer a nível regional ou metropolitano.

Aliás, o Relatório Especial 08/2023 do Tribunal de Contas Europeu, denominado *Transporte intermodal de mercadorias: UE ainda a milhas de retirar o transporte de mercadorias da estrada*<sup>9</sup> debruça-se sobretudo sobre a atuação da Comissão e as falhas legais e procedimentais a nível europeu. Mas também analisa a atuação dos Estados-Membros no que se refere aos investimentos e instrumentos estratégicos aprovados e à recolha e transmissão de informação.

Em relação ao transporte intermodal de mercadorias, que consiste na movimentação de mercadorias numa única unidade de carga (como um contentor) utilizando uma combinação de modos de transporte, otimizando os pontos fortes relativos a cada um desses modos no que diz respeito à flexibilidade, velocidade, custos e desempenho ambiental, o Tribunal aponta que:

- A Comissão não estabeleceu metas quantitativas para a quota do transporte intermodal de mercadorias e fixou metas irrealistas quanto ao aumento da utilização de outros modos;
- Existe desalinhamento com as estratégias e metas nacionais, sem verificação sistemática da coerência política das mesmas;
- O apoio regulamentar e financeiro da UE ao transporte intermodal de mercadorias não foi eficaz, uma vez que as condições de

concorrência aplicáveis a esse tipo de transporte ainda não são equitativas na UE, em comparação com o transporte rodoviário;

- Existem insuficiências na conceção e no acompanhamento das metas da União para o transporte intermodal;
- As disposições legislativas e regulamentares não são favoráveis ao objetivo de incentivar o transporte intermodal (como por exemplo a Diretiva Eurovinheta que prevê a necessidade de o transporte rodoviário pagar portagens para pagar a suas externalidades negativas ainda que sejam previstas diversas isenções, o que não acontece com o transporte ferroviário, sujeito a taxas de utilização da infraestrutura);
- Sem medidas de apoio, o transporte intermodal de mercadorias é 56% mais caro do que a alternativa exclusivamente rodoviária. Em 2020, o transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores representou cerca de 23% do total;
- A Comissão tomou medidas para simplificar as



Fonte: TCE, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente relativos a 2018.

regras relativas a auxílios estatais para programas que visem a transferência modal, mas as isenções ou opções existentes em matéria de transportes rodoviários colidem com outras disposições destinadas a incentivar a intermodalidade.

Em suma, o Tribunal considerou que a UE não dispõe de uma estratégia específica e coerente para

<sup>9</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-08/SR-2023-08\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-08/SR-2023-08_PT.pdf).

o transporte intermodal de mercadorias e, uma vez que os objetivos quantitativos dispersos para uma maior utilização do transporte ferroviário e das vias navegáveis interiores não são vinculativos, cada Estado-Membro define os seus próprios objetivos, que não têm necessariamente de ser comparáveis ou estar alinhados com os objetivos da UE.

Por isso, é impossível avaliar se os esforços nacionais combinados são suficientes para cumprir os objetivos globais da UE no que respeita à transferência modal. De qualquer modo, segundo o TCE, os objetivos fixados pela UE para 2030 e 2050 (duplicar o tráfego ferroviário e aumentar a utilização das vias navegáveis em 50%) são irrealistas.

Acresce que o principal ato legislativo aplicável à rede europeia de transporte rodoviário, ferroviário, por vias navegáveis interiores, marítimo e aéreo, tanto de passageiros como de mercadorias, é o Regulamento relativo à Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), cuja versão atualmente em vigor foi adotada em 2013, sendo a Diretiva Transporte Combinado, de 1992, a única lei da UE especificamente dedicada ao transporte intermodal de mercadorias.

Por isso, recomendou:

- Atualizar a legislação europeia, incluindo a Diretiva do Transporte combinado, abrangendo todos os fluxos de transporte, permitindo apoiar ou incentivar o transporte combinado, garantir a transposição da mesma sem disparidades no espaço europeu e permitir melhor regulação do mercado;
- Melhorar o enquadramento da gestão da capacidade e interoperabilidade do sistema ferroviário, com regras comuns europeias;

- Incentivar a digitalização de fluxos de informação e a definição de especificações técnicas interoperáveis comuns;
- Partilhar de forma eficiente informações pelos operadores logísticos ao longo da cadeia logística, evitando atrasos devido a capacidade insuficiente dos terminais ou à indisponibilidade de serviços de transbordo;
- Estabelecer metas relativas à transferência da quota modal ao longo dos corredores da rede principal (Rede Transeuropeia); Estabelecer melhores mecanismos de transmissão de informação entre entidades competentes dos Estados-Membros;
- Melhorar o acesso a informação em tempo real sobre terminais e capacidade da rede, revendo o regulamento relativo à rede transeuropeia de transportes;
- Incentivar a construção de terminais intermodais e de transbordo;
- Avaliar o potencial de transferência modal dos projetos financiados realizando análises de custo-benefício face aos objetivos de coesão ambiental, económica, social e territorial;
- Criar mecanismos eficazes de subvencionar o transporte combinado.

De recordar o Relatório do Tribunal de Contas Europeu<sup>10</sup> *“Desafios a enfrentar para um bom funcionamento do setor dos transportes na União Europeia”* de 2018, que referia que o transporte rodoviário é a forma preferida de expedir mercadorias na União Europeia por ter vantagens inerentes como a flexibilidade, fiabilidade, preço, tempo e entrega porta a porta, mas também porque os Estados-membros não têm incentivado suficientemente a transição dos utilizadores do

<sup>10</sup>

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR\\_TRANSPORT/LR\\_TRANSPORT\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR_TRANSPORT/LR_TRANSPORT_PT.pdf)

transporte rodoviário para outros modos de transporte.

Também de recordar o Relatório 8/2016 do Tribunal de Contas Europeu, denominado “O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo”<sup>11</sup> refere que:

- São cobradas taxas aos comboios de mercadorias pela utilização de cada quilómetro da infraestrutura ferroviária, o que nem sempre sucede no transporte rodoviário. As externalidades produzidas pelo transporte ferroviário e rodoviário (impactos ambientais, poluição, congestionamentos, acidentes, etc.) não são tomadas em consideração de uma forma abrangente quando são fixados os preços do acesso às infraestruturas a pagar pelos utilizadores;
- No sentido de fazer circular uma locomotiva na rede ferroviária de um dado país, a empresa ferroviária deve solicitar ao gestor da respetiva infraestrutura a atribuição de um canal horário. O gestor da infraestrutura fixa uma taxa de acesso a cobrar à empresa ferroviária pela utilização de cada quilómetro de rede ferroviária. Estas taxas podem representar entre 20% e 35% dos custos operacionais suportados pelos operadores de transporte ferroviário de mercadorias;
- As taxas de acesso são determinadas por cada gestor de infraestrutura, com base nas disposições gerais da legislação europeia mas nem sempre refletem as condições da infraestrutura;
- As taxas de acesso ferroviário relativas aos comboios de mercadorias na UE são, em média, 28% e 78% superiores às taxas aplicáveis aos

comboios de passageiros de serviço intercidades e de serviço suburbano, respetivamente.

- Por outro lado, os camiões acedem às infraestruturas rodoviárias sem custos, com exceção das portagens ou das estradas abrangidas por uma taxa sobre o tráfego de veículos pesados, onde existem. A Diretiva da UE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas estipula que os custos de construção, exploração e desenvolvimento das infraestruturas podem ser recuperados através da cobrança de portagens e vinhetas aos utilizadores rodoviários. Todavia, o recurso a portagens e vinhetas não é obrigatório na UE. Esta situação enfraquece ainda mais a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias em relação ao transporte rodoviário no que respeita aos custos.
- As externalidades produzidas pelo transporte ferroviário e rodoviário (impactos ambientais, poluição, congestionamentos ou acidentes, etc.) não são tomadas em consideração de uma forma abrangente quando são fixados os preços do acesso às infraestruturas a pagar pelos utilizadores. Trata-se de mais um fator que coloca o transporte ferroviário em desvantagem perante a opção rodoviária;
- Além do reequilíbrio das taxas de acesso entre os diferentes meios de transporte, outras medidas podem ser aplicadas para promover o transporte ferroviário de mercadorias, incluindo restrições ao tráfego rodoviário de camiões e subsídios às empresas que efetuam um transporte rodoviário combinado.

Mais recentemente, no âmbito da “Revisão do Desempenho Ambiental 2023 de Portugal”<sup>12</sup> A

<sup>11</sup>

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_08/SR\\_RAIL\\_FREIGHT\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_PT.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm>

OCDE dirigiu diversas recomendações a Portugal como sejam:

*Reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável*

- Concluir a avaliação da reforma fiscal verde, com vista a uma aplicação mais coerente do princípio do poluidor-pagador e a apoiar uma recuperação ecológica e inclusiva; identificar apoios potencialmente prejudiciais para o ambiente e eliminar os que não se justificam por razões económicas, ambientais ou sociais.
- Variar os preços das portagens em função das emissões dos veículos;

*Melhorar a governação da política climática*

- Aplicar rapidamente a Lei de Bases do Clima. Clarificar as medidas previstas para alcançar os objetivos de 2030, quantificar o seu impacto na mitigação e especificar como serão financiadas.

*Alinhar a economia com as ambições climáticas*

- Estabelecer metas claras para eliminar progressivamente todos os subsídios aos combustíveis fósseis até 2030. Proceder ao controlo dos preços da energia para medidas específicas de apoio ao rendimento não relacionadas com o consumo de energia.

*Reduzir as emissões dos veículos e a dependência do automóvel*

- Transferir o investimento da construção de novas estradas para a melhoria da rede ferroviária. Integrar a redução da dependência do automóvel nos planos climáticos municipais.

Segundo a OCDE<sup>13</sup>, embora os impostos sobre os combustíveis sejam eficazes para reduzir as

emissões de carbono, as taxas baseadas na distância em função das emissões dos veículos e no local de condução são a melhor opção para combater a poluição atmosférica local. Portugal dispõe de um sistema eletrónico de portagens, mas os preços das portagens variam em função da distância percorrida, da altura e do número de eixos dos veículos, mas não das suas emissões.

Ainda que a Diretiva (UE) 2022/362 do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera a Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho tenha criado condições para uma diferenciação das taxas rodoviárias para os veículos pesados e para os veículos ligeiros baseada nas emissões de CO<sub>2</sub>, a fim de incentivar os operadores a utilizarem veículos mais eficientes, não resulta que a legislação nacional esteja nesse caminho de efetiva implementação.

Importa referir que, enquanto era elaborada a presente análise, foi aprovada uma redução de 30% nos preços das portagens de diversas autoestradas em Portugal, para vigorar em 2024<sup>14</sup>, com um impacto anual de 72,4 milhões de euros.

O fundamento de tal medida está relacionado com “justiça territorial”, “diminuir os custos de contexto nestes territórios onde não há vias de qualidade alternativas e onde não existe transporte público coletivo, nem em qualidade nem em quantidade”, “mitigar os efeitos da inflação”, sendo “suportado diretamente pelo Estado como forma de compensação às concessionárias”.

<sup>13</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm>

<sup>14</sup>

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=au>

[toestradas-do-interior-e-do-algarve-com-portagens-mais-baratas](#)

### 3. Satisfação dos utilizadores de serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal

#### 3.1. Caracterização da rede

A Rede Ferroviária Nacional (RFN), em 2021, apresenta uma extensão total em exploração de 2 527,1 Km, a que corresponde uma densidade por área e por população de 2,7Km/100 Km<sup>2</sup> e 2,6 Km/10.000Hab (relativamente a Portugal continental)<sup>15</sup>.

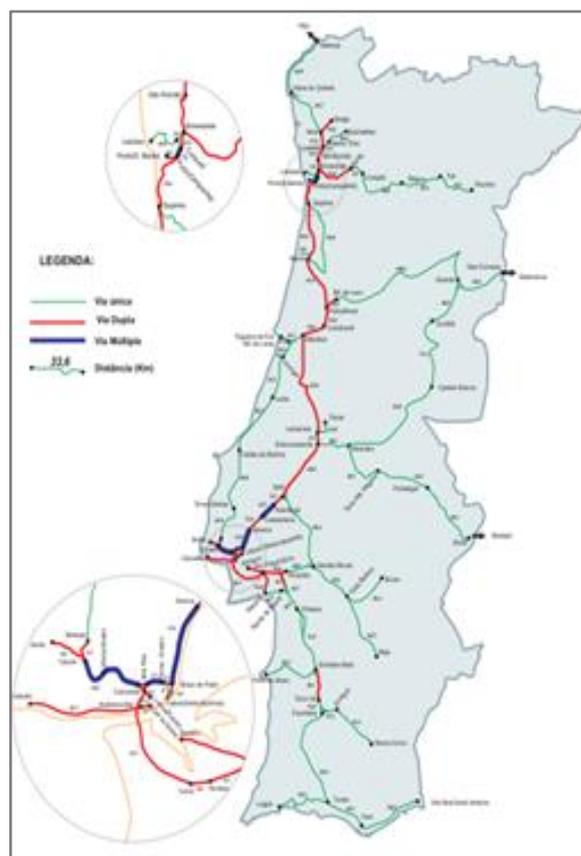
A rede é quase totalmente em bitola ibérica (96%), sendo que atualmente apenas a Linha do Vouga tem bitola métrica (4%). Por outro lado, predominam as linhas de via única (76%) sobre as de via dupla ou superior (24%).

No que respeita à eletrificação, esta abrange cerca de 2/3 da rede, um patamar que foi atingido precisamente em 2019 com a conclusão da eletrificação dos troços Nine-Viana do Castelo (Linha do Minho) e Caíde-Marco de Canaveses (Linha do Douro), num total de 56,6 Km.

Enquanto a rede total tem vindo a sofrer reduções (devido ao encerramento de linhas e ramais), a rede eletrificada tem vindo a aumentar, em termos absolutos e relativos, correspondendo atualmente a 71% do total (contra 15% em 1989).

Na maior parte da sua extensão (77%), as vias são usadas simultaneamente por serviços de passageiros e de mercadorias, sendo que 14% da rede é utilizada apenas por serviços de passageiros e 9% apenas por serviços de mercadorias.

Algumas das linhas da rede nacional – designadamente, os eixos (i) Leixões-Lisboa-Sines,



(ii) Aveiro-Vilar Formoso e (iii) Sines-Setúbal-Lisboa-Caia – integram o Corredor Atlântico, um dos 9 corredores ferroviários que compõem a rede principal (“core”) da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T).

Rede Ferroviária Nacional.

Para fins de benchmarking, e por comparação com a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Itália, Luxemburgo,

<sup>15</sup>

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0003712&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0003712&contexto=bd&selTab=tab2).

Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. Portugal possui uma rede de pequena dimensão, não só em termos absolutos como em termos de densidades relativas: por área (55% da média) e por população (43% da média).

Acresce ainda que é das redes com menor utilização, explicado em parte pela sua localização periférica, fazendo fronteira apenas com um país. Por outro lado, a percentagem de eletrificação da rede portuguesa situa-se ligeiramente acima da média dos países analisados (65%).

Tal resultou de um investimento significativo, levado a cabo nas últimas décadas, que permitiu aumentar a extensão da rede eletrificada de 458 Km em 1990 (15%) para 1696 Km em 2021 (71%). Ainda com base no ano de 1990, Portugal foi, a par da França, o país que mais viu a sua rede reduzir, tendo a extensão em utilização diminuído em 17% entre esse ano e 2018.

Estão em curso investimento muito avultados na rede ferroviária nacional<sup>16</sup>. O Plano de Investimentos Ferroviários estabelecido no Plano de Atividades e Orçamento da IP 2022-2024 abrange os seguintes grandes itens:

- Plano de Investimentos “Ferrovia 2020”, que apresenta um grande enfoque na renovação e modernização da rede ferroviária;
- Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI2030) que prevê um avultado investimento de 10 510 milhões euros na modernização e desenvolvimento da Rede Ferroviária Nacional (RFN), nomeadamente com a construção de uma linha de alta velocidade entre Lisboa-Porto-Valença (com ligação a Vigo) e a eletrificação total da rede.

- “Outros Investimentos” que consistem em intervenções de reabilitação, de adequação aos normativos existentes e de reforço dos níveis de segurança e serviço.

O Plano de Investimentos “Ferrovia 2020” pretende garantir o aumento de eficiência do transporte ferroviário, designadamente na componente de transporte de mercadorias, em termos de:

- Aumento da capacidade da rede, quer em carga, quer em número de comboios;
- Redução dos custos de transporte;
- Redução dos tempos e trajetos;
- Melhoria das condições de segurança e fiabilidade.

Estes investimentos têm ainda como objetivo, potenciar as ligações internacionais, promover a ligação entre o litoral e o interior, e a ligação deste último ao mercado ibérico

### 3.2. Consulta aos utilizadores

O Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro determina que a AMT consulte, pelo menos de dois em dois anos, os representantes dos utilizadores de serviços ferroviários, para que a sua opinião quanto à situação do mercado seja tida em conta. A AMT encara esta consulta sobretudo como uma oportunidade de conhecer em detalhe a perceção dos utilizadores quanto às condições do mercado e aos aspetos prioritários a melhorar nos serviços, reforçando a capacidade de atuação desta Autoridade relativamente às suas competências de promoção e defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes.

<sup>16</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/3514/relatorioinvestimentosferroviarios2020vfinal20102022.pdf>

Na terceira consulta, realizada em 2021<sup>17</sup>, aos representantes dos utilizadores de serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal foram retiradas as seguintes conclusões:

### **Serviço ferroviário de mercadorias**

- O questionário foi disponibilizado aos 48 utilizadores (empresas) de serviços de transporte ferroviário de mercadorias e foi respondido por 21 dos inquiridos (44%).
- Tendo em consideração a amostra das 21 empresas respondentes, identificou-se que 57% são grandes empresas (12), 24% são médias empresas (5) e 19% são pequenas empresas (4).
- Dentro deste universo, 12 empresas transportam anualmente mais de 500 mil toneladas, cinco empresas entre 150 mil e 500 mil toneladas e quatro empresas menos de 150 mil toneladas.
- Relativamente à evolução da qualidade global do serviço ferroviário de mercadorias nos últimos dois anos, para cerca de 40% dos respondentes melhorou.
- Por outro lado, 35% respondentes indicaram que se manteve e 25% consideraram que piorou.
- Tendo em conta os parâmetros avaliados anteriormente, o parâmetro "Preço" foi considerado por 43% das empresas como aquele que é o mais prioritário melhorar, por forma a tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais atrativo.
- Com o intuito de se perceber qual a distribuição modal do transporte de mercadorias em Portugal Continental, solicitou-se aos respondentes que caracterizassem a distribuição

das suas mercadorias por modo de transporte (ferroviário, rodoviário, marítimo ou aéreo) indicando o intervalo com a respetiva quantidade transportada.

- Verifica-se que as necessidades das empresas respondentes que transportam quantidades inferiores a 500 mil toneladas têm sido predominantemente supridas com o recurso ao modo marítimo.
- Por outro lado, para as empresas que transportam quantidades superiores a 500 mil toneladas foi o modo rodoviário que prevaleceu para suprir as necessidades de transporte de mercadorias em Portugal Continental.
- Verifica-se uma preponderância do modo rodoviário nas mercadorias transportadas de e para território espanhol e no transporte para o resto da Europa (excluindo a Península Ibérica), independentemente das quantidades transportadas.
- No que diz respeito à forma como as empresas organizam o seu serviço ferroviário de transporte de mercadorias, 75% das mesmas celebram contratos formais com operadores de transporte ferroviário de mercadorias.
- Constata-se que a maioria das empresas contrata diretamente a totalidade do serviço de transporte de mercadorias (70%), independentemente das quantidades a transportar ou da sua dimensão.
- A maioria das empresas respondentes indicou que, nos próximos dois anos, tem a expectativa de aumentar a utilização de serviços ferroviários de transporte de mercadorias em Portugal Continental e no transporte internacional.

---

<sup>17</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/3360/relatorio\\_consulta\\_ferrovias\\_2021.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3360/relatorio_consulta_ferrovias_2021.pdf).

- De notar que nenhum dos respondentes apontou para uma diminuição da utilização do modo ferroviário.
  - Por fim, constata-se que o transporte rodoviário de mercadorias tem sido uma alternativa à utilização de serviços ferroviários de transporte de mercadorias, existindo evidências de alguma substituibilidade entre estes serviços.
  - No que se refere ao questionário enviado às associações representantes de utilizadores e potenciais utilizadores de serviços ferroviários de transporte de mercadorias, foi obtida uma taxa de resposta de 14% (questionário respondido por 11 das 77 associações contactadas).
  - Na análise das associações de empresas relativamente ao grau de satisfação global com o serviço de transporte ferroviário de mercadorias, constata-se que 75% encontram-se insatisfeitas ou muito insatisfeitas, e apenas 25% estão satisfeitas.
  - Quanto à evolução da qualidade global do serviço ferroviário de mercadorias, 83% das associações respondentes considera que a situação se manteve nos últimos dois anos, sendo que 17% considera que está pior.
  - Da apreciação dos 14 parâmetros que contribuem para a qualidade do serviço ferroviário de transporte de mercadorias, constatou-se que os parâmetros que apresentaram uma avaliação satisfatória, acima de 2,5 (numa escala de 1 a 4), foram: i) proteção das mercadorias transportadas (3,0); ii) fiabilidade do transporte ferroviário (por exemplo: cancelamento dos serviços (2,7); e iii) adequação do material circulante (vagões) ao tipo de mercadoria (2,7).
  - O parâmetro “Cobertura geográfica (distância da origem ou destino à rede ferroviária)” foi o que obteve pior classificação (1,9).
- Tendo em consideração os mesmos parâmetros avaliados anteriormente, o parâmetro “Preço” foi considerado por cerca de 33% das associações que representam utilizadores e potenciais utilizadores como o mais prioritário para tornar o transporte de mercadorias ferroviários mais atrativo, realizado em território nacional.

### **Infraestruturas ferroviárias**

- Das quatro empresas respondentes, três (75%) consideraram que o estado atual da infraestrutura ferroviária nacional se encontra satisfatória e uma das empresas considerou insatisfatória.
- Para 50% das empresas a qualidade manteve-se ao longo dos últimos dois anos, contudo para as restantes duas empresas, uma considera que o estado da infraestrutura melhorou e a outra que piorou.
- Relativamente à avaliação das 10 temáticas que contribuem para a qualidade das infraestruturas ferroviárias e a sua gestão, destacou-se, particularmente, pela positiva a temática da gestão da capacidade (3,4 numa escala de 1 a 4) e com menor grau de satisfação: i) via ferroviária, ii) diretório de rede, iii) controlo de circulação, iv) regime na melhoria do desempenho e v) tarifação. Foi solicitada a opinião dos respetivos parâmetros e a evolução registada, nos dois últimos anos, para cada uma das seguintes temáticas das infraestruturas ferroviárias: (i) via ferroviária, (ii) sistema de fornecimento de energia elétrica de tração, (iii) sinalização e telecomunicações, (iv) comando e controlo da circulação, (v) gestão da capacidade, (vi) tarifação, (vii) regime de melhoria de desempenho, (viii) diretório de rede; (ix) interação e comunicação com o gestor da infraestrutura e (x) gestão da segurança ferroviária.

- Contudo destacaram com classificação insatisfatória o estado das seguintes linhas (avaliação abaixo de 2,5): i) Linha de Cascais, ii) Linha do Vouga, iii) Linha do Douro, iv) Linha do Oeste, v) Linha de Sines, vi) Ramais portuários - Lisboa, vii) Linha do Norte, viii) Linha da Beira Alta e ix) Linha do Leste.
- A temática tarifação na infraestrutura ferroviária teve a pior classificação, visto a maioria dos respondentes avaliarem como insatisfatória (2,4).
- As empresas de transporte ferroviário de passageiros justificam a sua insatisfação no facto das tarifas serem elevadas, tendo em consideração a qualidade do serviço prestado.
- Na consulta aos representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal, objetivamente, é considerado que o nível de serviço prestado aos clientes tem sofrido uma degradação perceptível, principalmente nos tempos de trajeto, atrasos das circulações e resolução de perturbações na circulação.
- Noutro contexto, a gestão da capacidade foi a temática mais bem avaliada na secção da infraestrutura ferroviária. As empresas estão maioritariamente muito satisfeitas com o modo como o gestor da infraestrutura realiza a gestão da capacidade da rede ferroviária, com particular destaque para os seguintes parâmetros: i) atendimento de pedidos pontuais, ii) acolhimento de propostas/sugestões apresentadas, iii) adequação do processo e calendário de elaboração do horário e iv) fiabilidade global do processo de gestão da capacidade.

### **Instalações de serviço**

- No que à satisfação global se refere, as empresas respondentes tiveram uma apreciação mista quanto à satisfação global relativamente às

instalações de serviço disponibilizadas, 50% consideram insatisfatória e 50% satisfatória.

- Adicionalmente, constatou-se que as empresas ferroviárias consideram que, nos últimos dois anos, não existiu evolução da qualidade global das instalações de serviço.
- Também relativamente às instalações de serviço e aos serviços nelas prestados foi recolhida informação sobre a satisfação global dos utilizadores, e sobre parâmetros específicos desta utilização: (i) estações de passageiros, (ii) terminais de mercadorias, (iii) ligações ferroviárias aos portos, (iv) instalações para estacionamento, (v) formação de comboios e feixes de resguardo, (vi) instalações de abastecimento de combustível, (vii) Instalações de manutenção de material circulante, (viii) outras instalações de serviço, incluindo instalações de limpeza e lavagem.
- Relativamente à avaliação de cada uma das temáticas que contribuem para a qualidade das instalações de serviço, destaca-se pela positiva as estações de passageiros (2,8) e as instalações para estacionamento, formação de comboios e feixes de resguardo (2,8). Em sentido contrário, as temáticas com pior classificação são as instalações de limpeza e lavagem (2,1) e as instalações de abastecimento de combustível (2,3).
- De salientar que as estações de passageiros foi a temática mais bem avaliada nesta secção de instalações de serviços, tendo uma apreciação maioritariamente positiva na satisfação global dos parâmetros avaliados.
- Na perspetiva da avaliação a dois anos, para todas as empresas utilizadoras das estações de passageiros não houve evolução da qualidade.
- Na avaliação das instalações de serviço disponibilizadas, a temática de "instalações de

limpeza e lavagem” foi a menos bem avaliada, tendo obtido a classificação global de 2,1. Existe uma apreciação maioritariamente insatisfatória, particularmente nos parâmetros dos serviços de limpeza e lavagem, destacando-se negativamente a adequação das instalações e meios disponíveis (1,5). Para as empresas de transporte ferroviário a qualidade destas instalações de serviço manteve-se sem evolução nos últimos dois anos.

Verifica-se assim que as tarifas são um fator relevante avaliado pelos utilizadores da infraestrutura, para prestação de serviços ferroviários de mercadorias:

- O parâmetro “Preço” foi considerado por 43% das empresas como aquele que é o mais prioritário melhorar, por forma a tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais atrativo;
- A temática da tarifação na infraestrutura ferroviária teve a pior classificação, a maioria dos respondentes avaliam-na como insatisfatória;
- A insatisfação reside no facto de se considerar que as tarifas são elevadas face à qualidade do serviço prestado pelo gestor da infraestrutura;
- O transporte rodoviário de mercadorias tem sido uma alternativa à utilização de serviços ferroviários de transporte de mercadorias, existindo evidências de alguma substituíbilidade entre estes serviços.

Importa referir que a AMT elaborou uma análise estatística de caracterização do setor do transporte rodoviário de mercadorias<sup>18</sup>, por comparação com o transporte ferroviário, utilizando informação que recolheu junto do Banco de Portugal (BdP), do

Instituto Nacional de Estatística (INE), do PORDATA e do Instituto da Mobilidade e Transportes, I.P. (IMT), bem como os dados das contas anuais das empresas, provenientes do IRN.

O documento começa por abordar o transporte de mercadorias em Portugal, considerando todos os modos de transporte e qual a relevância do transporte rodoviário de mercadorias. Posteriormente, caracteriza-se com maior detalhe este último, designadamente em termos de resultados financeiros, pessoal ao serviço e veículos em operação. Por fim, são sintetizados alguns dos indicadores utilizados pela AMT na avaliação da estrutura do mercado.

Relativamente ao transporte internacional, constatamos que o transporte marítimo representa cerca de 65% das toneladas transportadas.

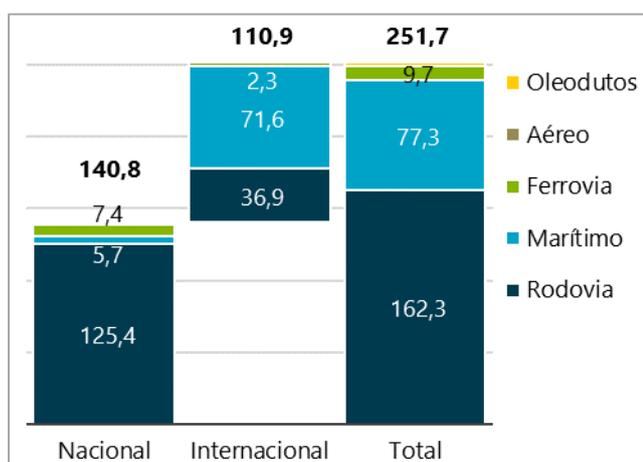
De referir que os valores do transporte marítimo incluem 9 milhões de toneladas de mercadorias movimentadas em operações de *transshipment* (transbordo entre embarcações) que seguem para outros destinos, dos quais metade em operações de embarque e a outra metade em operações de desembarque. Este valor representa cerca de 12% do transporte marítimo total e 9% do transporte internacional total.

Ainda relativamente às mercadorias movimentadas nos portos, excluindo o *transshipment*, de acordo com o relatório Ecossistema Ferroviário Português – 2019<sup>19</sup>, de junho de 2021, 8,3% das toneladas movimentadas saiu ou entrou nos portos por modo ferroviário (cerca de 62% das toneladas totais transportadas neste modo), sendo o restante transportado, maioritariamente, por modo rodoviário.

<sup>18</sup> [https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv\\_phase63dash](https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv_phase63dash).

<sup>19</sup> Disponível no site da AMT em [https://www.amt-autoridade.pt/media/3108/relatorio\\_ecossistema\\_ferrovioario\\_portugues\\_2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3108/relatorio_ecossistema_ferrovioario_portugues_2019.pdf).

Tal como demonstra o gráfico seguinte, em 2021, o modo rodoviário foi responsável por quase 2/3 das toneladas de mercadorias transportadas (64%), sendo particularmente expressivo no transporte nacional, com 89% das toneladas transportadas. No transporte internacional, o modo rodoviário contribuiu com 1/3 das mercadorias entradas ou saídas do país, sendo cerca de 39% desse volume assegurado por veículos com matrícula estrangeira. Já o transporte nacional rodoviário de mercadorias é assegurado em 99% por veículos com matrícula nacional.

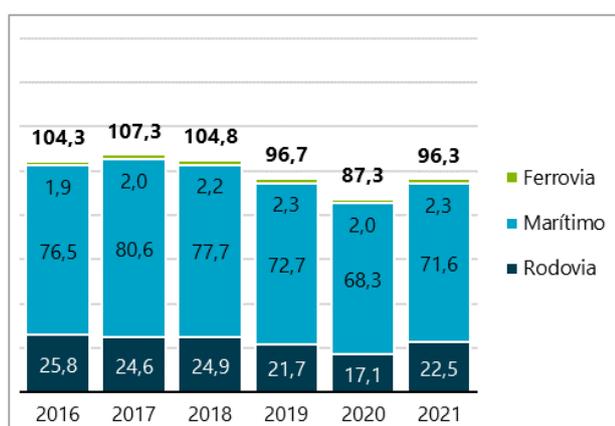


Transporte nacional e internacional de mercadorias, em milhões de toneladas (2021) (Fonte: INE)

Tanto no transporte nacional como no transporte internacional, a proporção dos diversos modos de transporte tem-se mantido relativamente constante, mesmo durante a redução registada em 2020, ano em que estiveram em vigor fortes medidas restritivas associadas à COVID-19. Os valores apresentados nestes dois gráficos não incluem o transporte rodoviário realizado por veículos internacionais. Estes dados não incluem, igualmente, o transporte em oleodutos e o transporte aéreo



Transporte nacional de mercadorias pelos modos rodoviário, marítimo e ferroviário, em milhões de toneladas (2021) (Fonte: INE)



Transporte internacional de mercadorias pelos modos rodoviário (veículos nacionais), marítimo e ferroviário, em milhões de toneladas (2021) (Fonte: INE)

O setor do transporte terrestre de mercadorias é dominado pelo modo rodoviário, responsável por 94% das toneladas transportadas e 84% das toneladas-quilómetro. Não foram considerados os transportes realizados por veículos estrangeiros, maioritariamente espanhóis, e que representaram apenas 1% do total, em 2021, segundo dados do INE.

De acordo com os gráficos apresentados, o transporte ferroviário é utilizado, em média, para distâncias superiores, 240 km em comparação com os 75 km da rodovia, e para maiores tonelagens, 296 t versus as 8 t transportadas, em média, pela rodovia. Naturalmente, o transporte ferroviário está muito associado à existência de infraestrutura nos

locais de carga e descarga, como existe, por exemplo, em alguns dos terminais portuários, nos terminais de contentores terrestres, como os da Bobadela e do Entroncamento, e em algumas instalações industriais tais como nas cimenteiras, nas siderúrgicas, nas minas (em Neves Corvo) e nas da fileira do papel.

## 4. Enquadramento legal quanto à Tarifação da Infraestrutura Ferroviária

Em 2012, a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (Diretiva 2012/34/UE)<sup>20</sup>, veio determinar, no seu artigo 31.º, que as taxas de utilização do pacote mínimo de acesso (PMA) e do acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço devem corresponder ao custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário, tendo desde logo ficado expresso, no respetivo n.º 3, que, antes de 16 de junho de 2015, a Comissão Europeia deveria adotar um ato de execução que estabelecesse as modalidades para o cálculo dos custos diretamente suportados com a exploração do serviço ferroviário.

Aquela diretiva estabeleceu ainda que o gestor da infraestrutura poderia dispor de um prazo máximo de quatro anos, após a data de entrada em vigor do referido ato de execução, para se adaptar gradualmente à nova modalidade de cálculo dos custos diretos introduzida pelo mesmo.

O ato de execução acima referido viria a ser publicado como Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015 (Regulamento 2015/909) relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, no qual se previa que o gestor da infraestrutura deveria apresentar, à entidade reguladora, até 3 de julho de 2017, uma proposta de método de cálculo dos custos diretos, bem como, se fosse o caso, o plano da sua introdução progressiva.

O início de entrada em funções da AMT no segundo semestre de 2015 praticamente coincidiu com a publicação do Regulamento 2015/909 e do

Decreto-Lei n.º 217/2015, mas desde logo se percebeu o impacto significativo que estas novas normas iriam introduzir no regime tarifário em vigor na altura, que tinha como fundamento uma metodologia de apuramento dos custos unitários diretos e consequente cálculo tarifário muito diferente da instituída pelo novo regulamento da União Europeia, designadamente no que respeita à identificação dos custos considerados não elegíveis e à métrica da capacidade (comboios-km), que passou da capacidade utilizável, considerada no Regulamento IMTT n.º 630/2011, para a capacidade efetivamente utilizada em cada ano à escala da rede, referida no novo Regulamento.

Nesse sentido, quando, no início de 2016, a AMT se pronunciou sobre o projeto de Contrato-Programa entre o Estado e a IP, propôs que fossem estabelecidos requisitos relativos ao cumprimento do Regulamento 2015/909, os quais acabariam por ficar plasmados na cláusula n.º 5 do Contrato-Programa.

A IP, através de comunicação de 3 de julho de 2017, apresentou formalmente à AMT a proposta de método do cálculo dos custos diretos, no âmbito do Regulamento 2015/909, cumprindo assim o prazo nele estabelecido.

A AMT analisou a proposta do método de cálculo dos custos diretos apresentada pela IP, tendo elaborado o Memorando "Implementação do Regulamento de Execução (UE) 2015/909", de 16 novembro de 2018 que sumariza e fundamenta a decisão da AMT de aceitar o método proposto. O estudo para o cálculo das sobretaxas e descontos aplicáveis desenvolvido pela IP, através de uma empresa de consultoria externa, com

---

<sup>20</sup> Transposta para a legislação nacional pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro.

acompanhamento da AMT e participação dos operadores ferroviários, foi apresentado publicamente em março de 2019 e aplicado, pela primeira vez, em 2020, após homologação das tarifas e validação do respetivo Diretório de Rede e publicação da primeira Adenda a este Diretório.

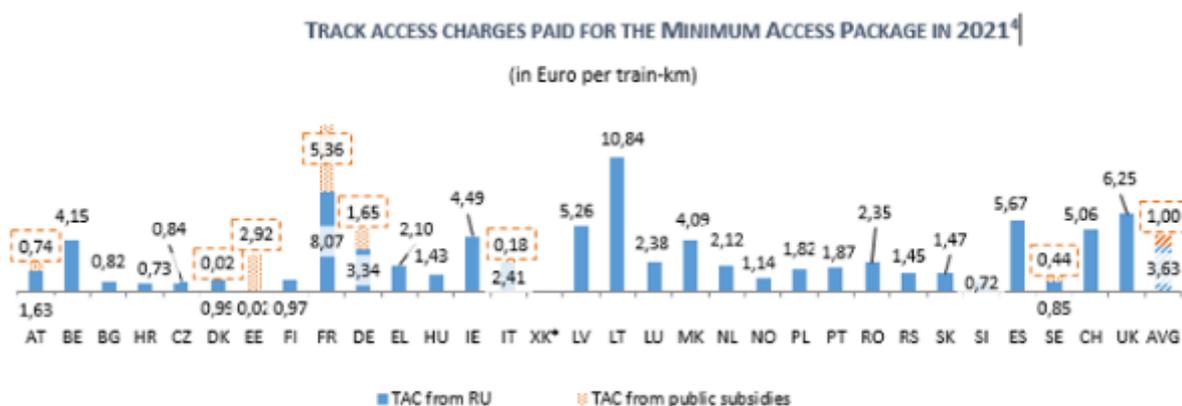
## 5. Benchmarking

### 5.1. Benchmarking sobre a taxa de utilização da infraestrutura

A informação mais recente sobre as TUI aplicadas na maioria dos países europeus diz respeito ao ano de 2021<sup>21</sup>, e foi publicada no pelo IRG-Rail no “*Eleventh Annual Market Monitoring Working Document - April 2023*”. Neste ponto, apresenta-se uma análise comparativa com todos os países que integram o IRG-Rail e outra apenas com os países que integram a União Europeiaia.

### Países que integram o IRG-Rail

Em 2021 o vivia-se ainda no período da pandemia Covid-19, com o consequente impacto negativo na oferta e procura do transporte ferroviário e, nessa circunstância, como medida de alívio do impacto para os operadores ferroviários, alguns países atribuíram subsídios na forma de suspensão, redução ou pagamento da TUI, ao abrigo das exceções criadas pelo Regulamento (UE) 2020/1429. No gráfico seguinte ilustra-se o valor da TUI praticado nos países membros do IRG-Rail, sendo que existem diversos fatores explicativos para a ampla variação da TUI entre os países, entre os quais:



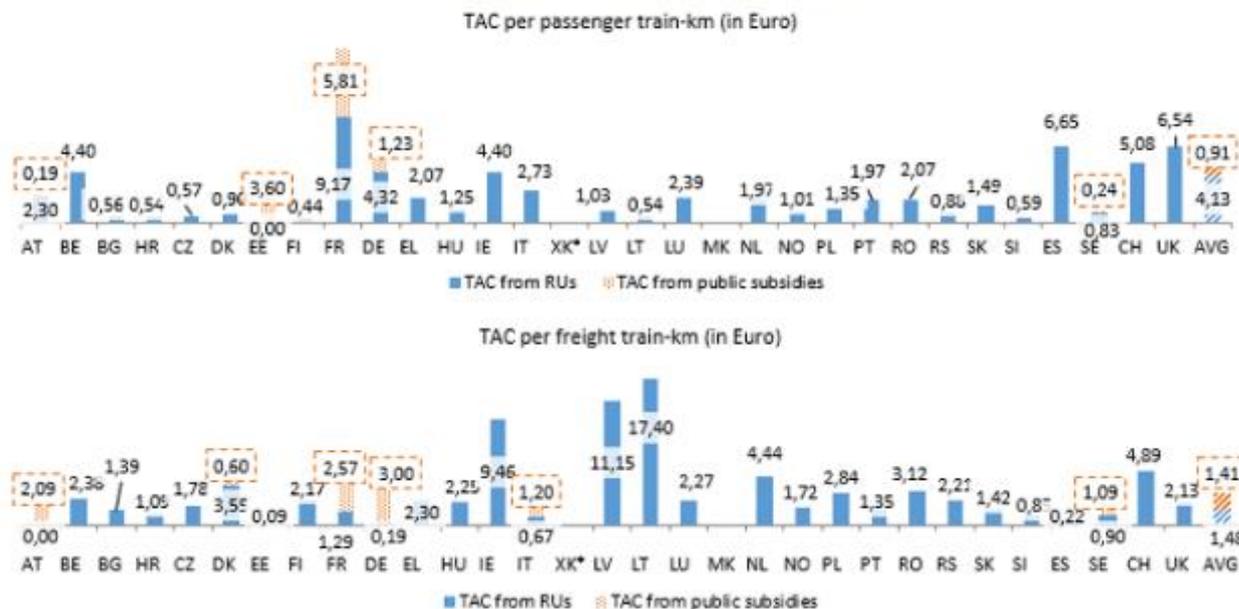
- Diferenças na implementação da Diretiva 2012/34/UE, relativamente aos custos imputados pelos gestores da infraestrutura;
- O nível de sobretaxas;
- A inclusão ou exclusão de cobranças da utilização das estações no PMA;
- Abordagens de cobrança diferentes para serviços de passageiros e de mercadorias, bem

como diferentes esquemas de subsídios relacionados com a pandemia de COVID-19.

Como resultado do antedito, a figura seguinte deve ser encarada com alguma reserva para a comparação direta entre países, no entanto, os valores apresentados constituem indicadores válidos para uma análise relativa.

<sup>21</sup> Todos os valores apresentados nesta subsecção referem-se ao ano de 2021.

TRACK ACCESS CHARGES PAID PER TRAIN-KM  
FOR PASSENGER AND FREIGHT SERVICES IN 2021<sup>9</sup>



Da análise do gráfico retira-se que:

- A TUI média global (transporte de passageiros e de mercadorias) em Portugal em 2021 foi de 1,87 €/CK e a média europeia foi de 4,63 €/CK, dos quais 3,63 €/CK pagos pelos operadores ferroviários e 1 €/CK pagos através de subsídios estatais. Assim, a TUI média europeia é superior em +148 % à TUI praticada em Portugal (onde não houve subsídios estatais para pagamento da TUI).

Dos 29 países em análise, 12 têm valores da TUI mais reduzidos e 17 têm valores da TUI mais elevados do que em Portugal.

Desagregando o valor global da TUI pelas componentes do transporte de passageiros e do transporte de mercadorias, o gráfico supra permite concluir o seguinte:

- A TUI no segmento do transporte de passageiros em Portugal em 2021 foi de 1,97 €/CK e a média europeia foi de 5,04 €/CK (+256% do que em

Portugal), dos quais 4,13 €/CK pagos pelos operadores ferroviários e 0,91 €/CK pagos através de subsídios estatais.

Dos 29 países em análise, 14 têm valores da TUI mais reduzidos e 14 têm valores da TUI mais elevados do que em Portugal, e os Países-Baixos apresenta exatamente o mesmo valor do que Portugal.

- A TUI no segmento do transporte de mercadorias em Portugal, em 2021, foi de 1,35 €/CK e a média europeia foi de 2,89 €/CK (+214% do que em Portugal), dos quais 1,48 €/CK pagos pelos operadores ferroviários e 1,41 €/CK pagos através de subsídios estatais.

Dos 29 países em análise, só 4 têm valores da TUI mais reduzidos do que Portugal.

## Países da União Europeia

Apresenta-se de seguida a posição relativa de Portugal face aos outros países da UE<sup>22</sup>.



Em termos de oferta do serviço ferroviário, em Portugal registou-se em 2021 um volume de 35 milhões de Ckm (29,1 milhões Ckm de passageiros e 5,4 milhões Ckm de mercadorias) que representa 4,0% do valor máximo verificado nos países da União Europeia (Alemanha 1.140 milhões de Ckm) e 24,7% da média da União Europeia (139,7 milhões Ckm).

<sup>22</sup> <https://observatorio.amt-autoridade.pt/>.

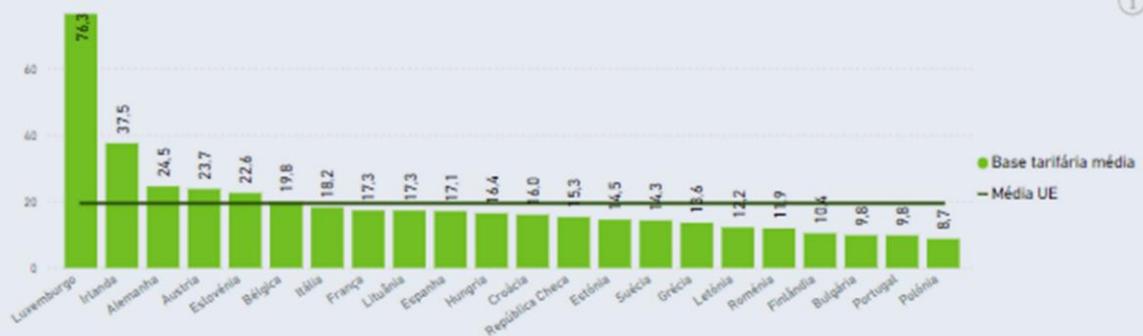


## Benchmarking Transporte Ferroviário de Passageiros

Portugal / Máximo **12.8 %** | Média UE **19,4** | Portugal / Média UE **50.5 %**

### União Europeia

Base tarifária média (Eurocent/PKm)



Em Portugal, em 2021, no serviço ferroviário de passageiros, verificou-se uma base tarifária média de 9,8 Eurocent/Pkm que representa 12,8% do valor máximo verificado nos países da União Europeia (Luxemburgo 76,3 Eurocent/Pkm) e 50,5% da média da União Europeia (19,7 Eurocent/Pkm).



No serviço ferroviário de mercadorias verificou-se uma receita média dos operadores de 4,1 Eurocent/Tkm que representa 37,9% do valor máximo verificado nos países da União Europeia (Luxemburgo 10,9 Eurocent/Tkm) e + 9,3% da média da União Europeia (3,8 Eurocent/Tkm).

## Benchmarking Infraestrutura Ferroviária

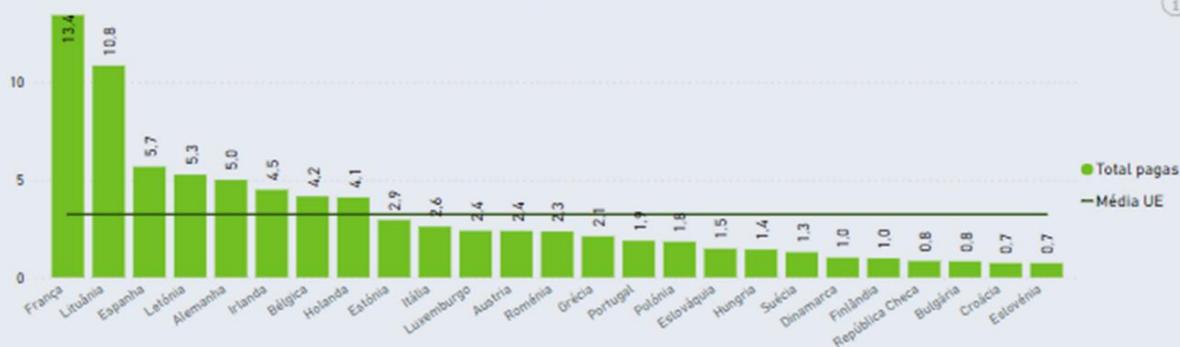
Portugal / Máximo **14.0 %**

Média UE **3,2**

Portugal / Média UE **58.1 %**

### União Europeia

TUI pagas pelas empresas pelo pacote mínimo de acesso (€/CKm)



A TUI paga, no serviço ferroviário em Portugal, em 2021, pelas empresas, pelo pacote mínimo de acesso, apresentou um valor de 1,9 €/CKm que

representa 14,0% do valor máximo verificado nos países da União Europeia (França 13,4 €/CKm) e 58,1% da média da União Europeia (3,2 €/CKm).

## Benchmarking Infraestrutura Ferroviária

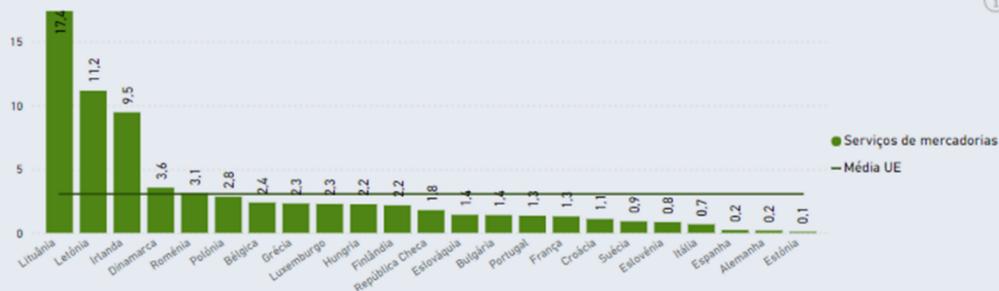
Portugal / Máximo **7.8 %**

Média UE **3,0**

Portugal / Média UE **44.2 %**

### União Europeia

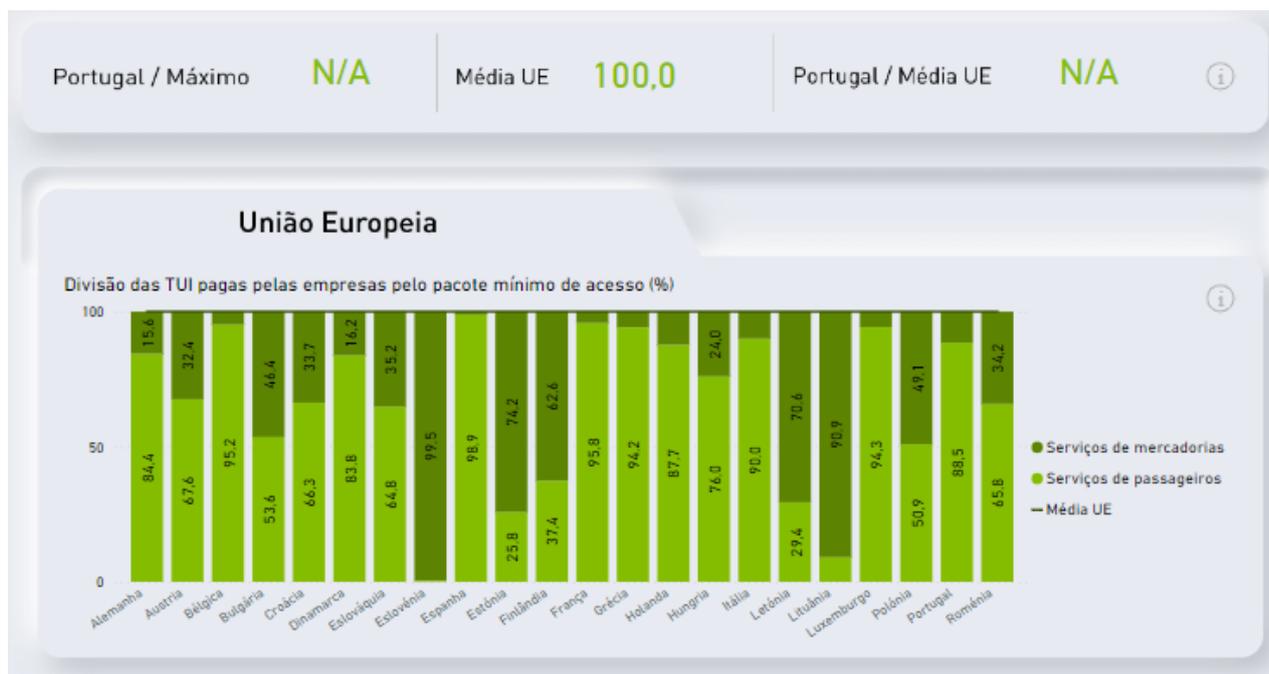
TUI pagas pelas empresas pelo pacote mínimo de acesso - mercadorias (€/CKm)



No serviço ferroviário de mercadorias, a TUI paga pelas empresas, pelo pacote mínimo de acesso, apresentou um valor de 1,3 €/Ckm que representa 7,8% do valor máximo verificado nos países da União Europeia (Lituânia 17,4 €/Ckm) e 44,2% da média da União Europeia (3,0 €/Ckm).



No serviço ferroviário de passageiros, a TUI paga pelas empresas, pelo pacote mínimo de acesso, apresentou um valor de 2,0 €/Ckm que representa 21,5% do valor máximo verificado nos países da União Europeia (França 9,2 €/Ckm) e 86,3% da média da União Europeia (2,3 €/Ckm).



Em termos do valor da TUI pago pelas empresas, pelo pacote mínimo de acesso, em Portugal, em 2021, verificou-se uma repartição de 88,5% paga pelos operadores do serviço de passageiros e 11,5% paga pelos operadores do serviço de mercadorias. Na União Europeia, as situações mais extremas verificaram-se na Estónia em que 99,5% foi paga pelos operadores do serviço de mercadorias e em Espanha em que 98,9% foi paga pelos operadores de passageiros.

## 5.2. Benchmarking sobre incentivos à utilização da rede ferroviária

Neste capítulo pretende apresentar-se, de forma sucinta, alguns exemplos de regimes de subsidiação ou incentivo atribuídos por diversos países europeus para a promoção do transporte ferroviário, que poderão ser um referencial a ter em conta, em Portugal, quanto à promoção da

transferência modal ou melhoria da sustentabilidade e competitividade do transporte ferroviário.

### 5.2.1. Alemanha

O Estado alemão<sup>23</sup> apoiou, com 1,1 biliões de euros, o setor dos transportes ferroviários, com o fim de fazer face ao aumento dos preços da energia e manter assim a competitividade intermodal num contexto de excepcional aumento do preço da energia devido à guerra da Rússia contra a Ucrânia.

A Alemanha argumentou que os operadores de transporte ferroviário que utilizam tração elétrica enfrentam um ónus devido ao aumento dos preços da eletricidade, ao contrário de outros modos de transporte, em particular o transporte rodoviário a diesel. Antes mesmo da guerra na Ucrânia, os custos com eletricidade já constituíam aproximadamente 20% do custo operacional total do transporte

<sup>23</sup> State Aid SA. 105120 (2022/N) – Germany’s temporary cost containment of electricity price increases for rail transport operators.

ferroviário com tração elétrica, representando assim uma parte significativa da sua estrutura de custos.

Neste sentido, a medida proposta visa limitar o aumento dos custos de eletricidade para os operadores de transporte ferroviário, até porque, segundo a Alemanha, os operadores de transporte ferroviário têm uma menor capacidade de proceder a economias de eletricidade do que a existente noutros setores da indústria, sobretudo considerando o seu impacto na prossecução das metas climáticas, que incluem o aumento do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias.

Esta medida consiste em subvenções diretas, sob a forma de pagamentos por conta mensais, como forma de compensação dos custos mensais com eletricidade dos operadores de transporte ferroviário abrangidos. A ajuda cobre a eletricidade consumida entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2023.

A Comissão considerou que a ajuda de 1,1 bilhões de euros permitirá à Alemanha apoiar a tração elétrica dos comboios, que é mais favorável ao meio ambiente em comparação com comboios com tração a diesel. Isto ajudará a Alemanha a cumprir os seus objetivos do Pacto Ecológico Europeu, ao mesmo tempo em que reduz o ónus dos crescentes custos de eletricidade para os operadores de transporte, em benefício dos passageiros e dos clientes do transporte de mercadorias.

### 5.2.2. Países Baixos

A partir de 1 de janeiro de 2023, o gestor da infraestrutura ferroviária dos Países Baixos – ProRail – decidiu aplicar um novo método para calcular a TUI e as tarifas por serviços específicos<sup>24</sup>.

Na sequência desta decisão do gestor da infraestrutura, a TUI foi reduzida, mas as tarifas associadas aos serviços de estacionamento e manobras foram aumentadas.

Este novo sistema de cobrança refletiu os custos efetivamente incorridos pela ProRail para fornecer estes serviços e manter as instalações de serviço onde os mesmos são prestados.

Assim, de uma forma geral, o valor global da TUI e outras tarifas diminuiu. No entanto, as empresas cujo transporte exige operações significativas de estacionamento e manobras, que é especialmente o caso no segmento de mercado das mercadorias, sofreram aumentos nas tarifas globais.

Nesta sequência, foi decidido implementar uma medida com o objetivo de apoiar especificamente as empresas afetadas negativamente pelo novo método de cálculo das tarifas do gestor da infraestrutura ferroviária holandês, contribuindo assim para a transferência modal do transporte rodoviário para o ferroviário.

A medida consiste na redução, em 25%, do valor da tarifa por minuto, para as operações de manobra e estacionamento e abrange o período entre 1 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2025, com um orçamento total de 28 milhões de euros, dos quais 14 milhões de euros no primeiro ano da medida, financiado pelo governo holandês.

Os Países Baixos criaram ainda outra medida, que visou apoiar a transferência modal no transporte de mercadorias, da rodovia para a ferrovia e para as vias navegáveis interiores, compensando os beneficiários pela diferença nos custos externos entre aqueles modos de transporte.

Mais especificamente, a medida tem como objetivo incentivar uma transferência de pelo menos 200 TEU

---

<sup>24</sup> State Aid SA.100325 (2022/N) – the Netherlands support for service facilities charges payable by rail freight operators.

por dia da rodovia para as vias navegáveis interiores, nos chamados Corredores de Transporte de Mercadorias Leste e Sudeste, e de pelo menos 2.000 TEU por dia da rodovia para a ferrovia.

De acordo com as autoridades holandesas, sem a medida, não teria havido incentivo para as empresas se envolverem na transferência modal.

O apoio tem duração máxima de 24 meses e consiste em subsídios não reembolsáveis para reduzir os custos externos. Os valores máximos de apoio são de 20 € por cada contentor transportado por via navegável interior nos corredores de transporte de mercadorias Leste ou Sudeste ou por ferrovia no território holandês.

As ajudas de Estado acima referidas são apenas exemplificativas do alargado conjunto de ajudas aprovadas pela Comissão Europeia<sup>25</sup>.

### 5.2.3. Espanha

A 27 de janeiro de 2022, a Espanha notificou à Comissão Europeia um esquema de auxílio para apoiar o transporte de mercadorias por ferrovia<sup>26</sup>, de acordo com o Artigo 108(3) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Na Espanha, o volume de mercadorias transportadas por ferrovia fica abaixo de 30 milhões de toneladas por ano. A quota do transporte ferroviário de carga no transporte nacional de mercadorias fica abaixo de 5%, muito aquém da média da União Europeia, que é de 17%.

O objetivo principal do esquema é incentivar a transferência modal do transporte de mercadorias, da rodovia para a ferrovia, apoiando o comboio

como um modo de transporte ambientalmente mais sustentável. O objetivo secundário é melhorar o desempenho ambiental do transporte ferroviário, modulando a intensidade do auxílio de acordo com o tipo de tração e o grau de utilização da rede ferroviária.

Em conformidade com os objetivos da Comunicação da Comissão sobre uma "Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente - colocando o transporte europeu nos caminhos para o futuro", a "Estratégia de Mobilidade Conectada, Sustentável e Segura" da Espanha foca-se, entre outros aspetos, na descarbonização do mercado de transporte de mercadorias da União Europeia e na continuidade da transferência modal da rodovia para modos de transporte mais sustentáveis. As autoridades espanholas também afirmam que o objetivo do esquema está em consonância com os objetivos consagrados no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência.

Os beneficiários do esquema são todas as empresas ferroviárias estabelecidas num Estado-Membro que realizam transporte de mercadorias por comboio. Essas empresas devem possuir uma licença e um certificado único de segurança para a realização de serviços de transporte na Rede Ferroviária de Interesse Geral. De acordo com as estimativas da Espanha, o número de beneficiários elegíveis será de cerca de 10.

O orçamento total é de 120 milhões de euros, com um valor máximo estimado de 40 milhões de euros por ano. O orçamento é canalizado através do Fundo de Recuperação e Resiliência ("FRR"). O esquema tem duração até 30 de junho de 2026 ou

<sup>25</sup> As quais se encontram disponíveis para consulta em <https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

<sup>26</sup> State Aid SA.100486 (2022/N) – RRF Spain – TRTEL: Support Programme for Sustainable and Digital Transport – co-

incentive to boost rail freight transport based on environmental and socio-economic merit.

até que o orçamento disponível seja esgotado, o que ocorrer primeiro.

Os custos elegíveis no âmbito do esquema correspondem à parte dos custos externos que o transporte ferroviário possibilita evitar em comparação com o transporte rodoviário.

Espanha calculou os custos elegíveis com base no Manual da Comissão sobre os custos externos dos transportes<sup>27</sup>. Os custos elegíveis são calculados como a diferença entre os custos externos do transporte rodoviário de mercadorias e os custos externos do transporte ferroviário de mercadorias na Espanha, com base nos seguintes elementos de custos externos:

- Ambientais (mudanças climáticas, equivalentes às emissões de dióxido de carbono, CO<sub>2</sub>; poluição do ar), e
- Socio-económicos (congestionamento, acidentes e ruído).

Segundo a Espanha, a diferença entre os custos externos do transporte rodoviário de mercadorias e os custos externos do transporte ferroviário de mercadorias é de 0,0136 euros por tkm, levando em consideração os elementos de custo relevantes no Manual da Comissão.

De acordo com o Observatório Ferroviário Espanhol, os custos totais do transporte ferroviário são de 0,0269 euros por tkm.

Os valores máximos de auxílio por tkm dependem do tipo de combustível utilizado (ou seja, tipo de tração, como Diesel 1, Diesel 2 ou Elétrico) e da eficiência de carga (ton líquida/tonelada bruta rebocada) e são os seguintes para:

- Diesel 1 com eficiência de carga de 30 a 40%: 0,0017 euros por tkm e com eficiência de carga igual ou superior a 40%: 0,0028 euros por tkm.
- Diesel 2 com eficiência de carga de 30 a 40% - 0,0027 euros por tkm; e com eficiência de carga igual ou superior a 40% - 0,0035 euros por tkm.
- Elétrico com eficiência de carga de 30 a 40% - 0,0048 euros por tkm e com eficiência de carga igual ou superior a 40% - 0,0051 euros por tkm.

Os montantes concretos de auxílio por beneficiário dependerão do aumento declarado no tráfego ferroviário de mercadorias pelos requerentes, com base no seguinte sistema:

- Os montantes de auxílio são calculados com base no tráfego de mercadorias ferroviárias realizado pelo beneficiário no ano anterior;
- Se não houver aumento de tráfego em comparação com o ano anterior, o beneficiário receberá apenas 25% do montante máximo de auxílio. Se o tráfego ferroviário tiver diminuído, nenhum auxílio será concedido;
- Por outro lado, o montante máximo de auxílio será obtido se for alcançado um aumento de tráfego ferroviário de pelo menos 8% em comparação com o ano anterior;
- Entre um crescimento do tráfego de 0% e 8%, o montante do auxílio será calculado seguindo uma proporção linear entre os valores mínimo e máximo.

As autoridades espanholas afirmam que, para alcançar um aumento no tráfego ferroviário e, conseqüentemente, uma transferência modal duradoura, as empresas ferroviárias devem refletir o auxílio tanto no preço quanto, no geral, em melhores condições de serviço, incentivando assim

<sup>27</sup> European Commission, "Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities", Luxembourg: Publications Office of the European Union, May

2019; Handbook on the external costs of transport, Version 2019 – 1.1. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>

os clientes a escolherem o comboio em detrimento de outros meios de transporte.

Esta ajuda de estado foi aprovada pela Comissão Europeia em março de 2022.

O Ministério espanhol dos Transportes lançou em junho de 2023 uma segunda chamada para a concessão de incentivos aos operadores ferroviários de transporte de mercadorias. A principal novidade é o aumento da dotação orçamental, de 20 para 25 milhões de euros, depois de em dezembro já ter sido decidido um reforço de cinco milhões de euros.

Os incentivos abarcam o transporte ferroviário de todo o tipo de mercadorias (excetuando o carvão) ocorrido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro do corrente ano de 2023. O prazo para a apresentação das candidaturas aos apoios decorrerá entre 1 de janeiro e 1 de abril do próximo ano.

Em 2024, haverá nova chamada, de novo com um orçamento de 25 milhões de euros, acrescidos das verbas que eventualmente tenham sobrado dos anos anteriores.

Os operadores ferroviários terão direito aos incentivos se, ao longo de 2023, registarem um volume de tráfego igual ou superior à média dos dois anos anteriores, e se registar uma taxa de ocupação de mais de 20%. Os incentivos variam em função dos ganhos ambientais e socioeconómicos.

O Ministério dos Transportes exemplifica dizendo que no caso de um operador que utilize exclusivamente locomotivas elétricas, registre uma taxa de ocupação de 40% ou mais e aumente os seus volumes em pelo menos 8%, o eco incentivo será de 78 cêntimos por tonelada-km transportada. Se for utilizada tração diesel, mantendo-se os

demais critérios, o incentivo baixará para 46 cêntimos/ton-km.

Em qualquer caso, o valor total do incentivo terá de ser inferior a 30% do custo total do transporte ferroviário.

O programa de eco incentivos ao desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias dispõe de um orçamento de 75 milhões de euros (eram 60 milhões até dezembro passado) de fundos do Next Generation EU.

#### 5.2.4. Itália

##### **‘Ferrobonus’ - Incentive for rail transport**<sup>28</sup>

Em 22 de junho de 2016, as autoridades italianas notificaram à Comissão Europeia um esquema de auxílio de apoio ao transporte ferroviário e combinado de mercadorias, designado por Ferrobonus, de acordo com o Artigo 108(3) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A medida notificada tem como objetivo enfrentar os desequilíbrios estruturais entre o transporte rodoviário e ferroviário de mercadorias na Itália, com dois propósitos: fortalecer a cadeia de transporte intermodal na Itália e desenvolver a mudança modal do tráfego de mercadorias da estrada para o comboio, sendo o objetivo final reduzir o impacto ambiental, social e na saúde do tráfego rodoviário.

O mecanismo de apoio assume a forma de um subsídio estabelecido num nível que reflita as economias dos custos externos que o transporte ferroviário possibilita em comparação com o transporte rodoviário. A intervenção tem como

---

<sup>28</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/intermodal-freight-transport-08-2023/pt/>.

objetivo otimizar o uso do transporte intermodal de mercadorias por comboio com o objetivo de uma redução geral dos custos externos na cadeia logística.

Os beneficiários elegíveis são empresas que utilizam serviços de transporte ferroviário e contratam serviços de transporte multimodal e/ou transbordo por meio de comboios completos no território nacional. O incentivo era concedido sob a condição de que os beneficiários mantivessem pelo menos 80% do volume de mercadorias manipuladas por transporte multimodal ou transbordo durante o ano seguinte à entrada em vigor do primeiro esquema Ferrobonus, que aconteceu em 2010-2011 e que levou a um aumento do tráfego intermodal de 17,3%

O valor do subsídio foi estabelecido em 2,5 euros por quilómetro-comboio (km-trem) percorrido na rede nacional com transporte multimodal e/ou transbordo.

Duas categorias de beneficiários são elegíveis para incentivos no âmbito do esquema notificado:

- Utilizadores de serviços ferroviários: empresas que solicitam comboios completos de uma empresa ferroviária por meio de acordos de serviços ferroviários para serviços de transporte ferroviário intermodal e/ou transbordo.
- Operadores de transporte multimodal (OTM): pessoas jurídicas que celebram um contrato de transporte multimodal em seu próprio nome, não atuam como despachante designado ou agente do remetente ou dos transportadores envolvidos nas operações de transporte multimodal e são responsáveis pela implementação do contrato.

De acordo com as estimativas fornecidas pela Itália, cerca de 100 empresas poderiam beneficiar do incentivo.

O subsídio será concedido para reduzir as externalidades negativas relacionadas com o transporte de mercadorias. Portanto, os custos elegíveis no âmbito do esquema de auxílio correspondem à parte dos custos externos que o transporte ferroviário possibilita evitar em comparação com o transporte rodoviário.

A quantificação dos custos elegíveis no esquema é baseada nos resultados do cálculo da diferença de custos externos entre o transporte ferroviário e os modos alternativos, fornecidos no Estudo da *Price Waterhouse Coopers Advisory Spa* (PWC) datado de 5 de novembro de 2015 e atualizado em 7 de março de 2016, que foi encomendado pelas autoridades italianas no contexto da preparação de medidas de apoio ao transporte ferroviário de mercadorias na Itália.

De acordo com o estudo da PWC, assume-se que a carga média por comboio na Itália seja de cerca de 382 toneladas. Para referência, no esquema Ferrobonus anterior, esse parâmetro foi estimado em 400 toneladas. O estudo da PWC identificou uma diferença mínima nos custos externos entre o transporte rodoviário e ferroviário quantificada em EUR 9,42 por quilómetro-comboio, sendo que o valor do auxílio estará bem abaixo de 30% do custo total do transporte ferroviário.

A ajuda foi aprovada pela Comissão em 24 de novembro de 2016.

Em 16 de março de 2020 a Itália notificou o prolongamento desta ajuda até 31 de agosto de 2021, que foi aprovada pela Comissão em 24 de abril de 2020.

### 5.2.5. França

**Prolongamento do regime de auxílio à operação de serviços regulares de transporte combinado de mercadorias como alternativa ao modo**

### **exclusivamente rodoviário para o período de 2018-2022<sup>29</sup>**

O regime notificado à Comissão é um pedido de prorrogação do regime anteriormente aprovado em 2014 e que expirou em 2017, que por sua vez foi uma prorrogação do regime anteriormente aprovado em 2008 e que expirou em 2012.

Como nos regimes anteriores, o objetivo do regime em análise é desenvolver o transporte combinado como uma alternativa atraente ao transporte rodoviário de mercadorias, cuja parcela significativa e crescente representa um desafio importante para a comunidade, especialmente em termos de meio ambiente, segurança e congestionamento.

Num contexto competitivo dominado pelo transporte rodoviário de mercadorias, o objetivo do regime notificado é manter o apoio ao transporte combinado por meio de auxílio destinado a reduzir o custo adicional da cadeia intermodal.

O regime visa permitir que os operadores de serviços de transporte combinado estabeleçam uma oferta de preços competitiva para promover o desenvolvimento deste tipo de transporte. (8)

O dispositivo de auxílio, conforme notificado, destina-se a compensar total ou parcialmente os custos adicionais relacionados aos transbordos necessários para mudar de modo de transporte combinado, em comparação com uma rota equivalente "totalmente rodoviária". Portanto, procura-se reduzir as externalidades do transporte rodoviário incentivando a mudança modal para modos alternativos com menores externalidades, como o transporte ferroviário ou fluvial.

As autoridades francesas planeiam destinar um orçamento máximo de 40 milhões de euros por ano para o programa de apoio durante um período de 5

anos, totalizando 200 milhões de euros ao longo desse período.

Os beneficiários serão os operadores de transporte combinado ou despachantes de transporte da União Europeia e Suíça que operam um ou mais serviços regulares de transporte combinado (ferroviário, fluvial e marítimo de curta distância - excluindo o *feeder*) entre dois pontos do território metropolitano francês para serviços domésticos, ou a partir ou com destino ao território metropolitano francês para serviços de importação/exportação.

O novo regime de auxílio ao transporte combinado é baseado (i) por um lado, na continuidade das disposições do regime anterior, especialmente o componente proporcional ao tráfego; e (ii) por outro lado, na implementação de um novo componente relacionado às operações independentemente do número de unidades de transporte intermodal (UTI).

A ajuda é calculada de forma diferente para os dois componentes. No caso do primeiro componente, especialmente proporcional ao tráfego, a ajuda é calculada com base numa taxa fixa por unidade de transporte intermodal (UTI) transbordada num terminal de transporte combinado aberto a todos os operadores de transporte combinado ou despachantes, entre o modo rodoviário e os modos ferroviário, fluvial e marítimo de curta distância, localizados no território francês metropolitano, acompanhados por um pré e pós-transporte rodoviário (exceto para fluxos marítimos intercontinentais).

O mecanismo destina-se a serviços com uma distância mínima de 80 quilómetros e aplica-se aos serviços de transporte combinado, exceto para serviços de transporte combinado de resíduos e

---

<sup>29</sup> <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.53158>.

distribuição urbana. No entanto, o critério de distância mínima é facultativo para as ajudas que podem ser concedidas pelas autoridades locais ou organismos públicos. Isso significa que as autoridades locais ou organismos públicos podem decidir oferecer ajuda mesmo para serviços de transporte combinado com distâncias inferiores a 80 quilómetros, se assim desejarem.

Em todo o caso, o montante total da ajuda, incluindo todos os financiadores públicos, deve permanecer abaixo do limite estabelecido pela Comissão Europeia de 30% do custo total do transporte (incluindo o percurso principal e os pré e pós-transportes do mesmo serviço).

#### 5.2.6. Suécia

##### **Alteração do regime de compensação ambiental do transporte ferroviário de mercadorias<sup>30</sup>**

Através de notificação de 22 de abril de 2021, as autoridades suecas informaram a Comissão da sua intenção de modificar o esquema de incentivos ao transporte ferroviário de mercadorias.

O esquema de auxílio existente foi inicialmente aprovado pela Comissão em 2018. Em 12 de outubro de 2020, a Comissão aprovou uma prorrogação do mecanismo existente até 31 de dezembro de 2020, e em 15 de fevereiro de 2021 aprovou uma prorrogação adicional até 31 de dezembro de 2025, acompanhada de alterações.

O objetivo do mecanismo existente é fortalecer a posição competitiva do transporte ferroviário e, assim, incentivar a transferência do transporte de mercadorias da rodovia para a ferrovia, apoiando a

ferrovia como modo de transporte ambientalmente mais amigável.

As autoridades suecas pretendem aumentar o orçamento anual do esquema de ajuda existente, até SEK 2,75 bilhões (cerca de EUR 275 milhões) com um orçamento anual de SEK 550 milhões (cerca de EUR 55 milhões). O orçamento para o período de 1 de abril a 31 de dezembro de 2021 será de SEK 450 milhões (cerca de EUR 45 milhões). Isso significa que o aumento total do orçamento será de 37,5% em comparação com o orçamento total aprovado na Decisão de 2021.

De acordo com o ponto 103 das *"Community guidelines on State aid for railway undertakings"*<sup>31</sup>, os custos elegíveis em relação ao auxílio para redução de custos externos são a parte dos custos externos que o transporte ferroviário possibilita evitar em comparação com os modos de transporte concorrentes.

O ponto 104 daquelas orientações estabelece que *"os Estados-Membros podem instituir um esquema de compensação para a utilização da infraestrutura ferroviária "para os custos ambientais, acidentais e de infraestrutura comprovadamente não pagos dos modos de transporte concorrentes, na medida em que esses custos excedam os custos equivalentes do transporte ferroviário"*.

Como a alteração notificada diz respeito ao apoio para redução de custos externos, o ponto 105 das *"Guidelines"* exige uma análise de custo transparente, fundamentada e quantificada entre o transporte ferroviário e as opções alternativas baseadas em outros modos de transporte.

Além disso, a metodologia utilizada e os cálculos realizados devem ser disponibilizados publicamente. Conforme descrito na Decisão de

<sup>30</sup> <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.62800>.

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0722%2804%29>.

2021, a Suécia cumpriu os requisitos mencionados no ponto 105 das "Guidelines", pois sua estimativa dos custos elegíveis baseia-se na metodologia utilizada no "Commission Handbook"<sup>32</sup>.

O aumento do orçamento e o aumento dos subsídios individuais do auxílio no âmbito do regime de auxílio existente não alteram essa avaliação anterior, pois a Suécia continuou a usar a mesma metodologia também em relação a esse aumento do orçamento e aumento dos subsídios individuais do auxílio. A Comissão conclui, portanto, que os requisitos do ponto 105 das "Guidelines" são cumpridos.

### 5.2.7. Portugal

Em Portugal foi estabelecida uma subvenção direta aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias<sup>33</sup>, por locomotiva e por km percorrido, por referência ao período compreendido entre 1 de dezembro de 2021 e 31 de agosto de 2022, nos seguintes valores:

- a) Tração elétrica — € 2,11/km percorrido por locomotiva;
- b) Tração diesel — € 2,64/km percorrido por locomotiva.

Foi prevista uma dotação de 15 milhões de euros, como apoio financeiro extraordinário com vista à mitigação dos efeitos de escalada de preços dos

combustíveis e da eletricidade no setor do transporte ferroviário de mercadorias.

No mesmo período foram atribuídos apoios financeiros ao setor agrícola e pecuário e ao setor das pescas e aquicultura no mecanismo do gasóleo profissional extraordinário<sup>34</sup>, bem como ao transporte rodoviário de mercadorias<sup>35</sup> no valor de cerca de 46 milhões de euros.

### 5.2.8. Notas finais

O Benchmarking acima descrito é exemplificativo e referencia diversos apoios/incentivos que não são totalmente equiparáveis, dadas as diferentes abrangências.

Contudo, de acordo com dados da União Europeia<sup>36</sup> é possível efetuar uma comparação entre os diversos países analisados, comparando os investimento efetuado na ferrovia, seja em infraestrutura, seja em obrigações de serviço público.

<sup>32</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

<sup>33</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2022, de 4 de outubro, que estabelece medidas de apoio às empresas em face do aumento dos preços da energia e Decreto-Lei n.º 79-A/2023 de 4 de setembro, que altera diversos regimes excecionais ou temporários no âmbito da mitigação do aumento dos preços de produtos energéticos.

<sup>34</sup> Decreto-Lei n.º 43-A/2022, de 6 de julho.

<sup>35</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-E/2022, de 18 de março.

<sup>36</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID\\_RAIL/default/map?lang=en&category=AID\\_RAIL](https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID_RAIL/default/map?lang=en&category=AID_RAIL)

País	%PIB	M€	População
<b>França</b>	0,51	12 681 150	67 871 925
<b>Alemanha</b>	0,40	8 750 340	83 237 124
<b>Países Baixos</b>	0,35	3 024 000	17 590 672
<b>Itália</b>	0,20	3 498 070	59 030 133
<b>Espanha</b>	0,14	1 645 840	47 432 893
<b>Suécia</b>	0,13	709 080	10 452 326
<b>Portugal</b>	0,07	149 740	10 352 042

Resulta dos dados supra, referentes ao ano de 2021, a disparidade dos gastos com o setor ferroviário, em função do produto interno bruto do país, com destaque para Portugal e Suécia, com populações comparáveis.

### 5.3. Benchmarking sobre os métodos de atualização das tarifas

Tendo em vista que, neste estudo, se pretende aportar contributos também para a definição e consolidação de um modelo de regulação para a atualização das tarifas que promova a eficiência económica do gestor da infraestrutura, é relevante referir que, em 2020, o IRG-Rail publicou um relatório sobre as práticas de tarifação da infraestrutura<sup>37</sup> onde, entre outros assuntos, abordou a questão da periodicidade da revisão do cálculo dos custos diretos de onde derivam as tarifas aplicáveis aos diversos segmentos de mercado, tendo nesse estudo apresentado os quadros resumo que se seguem. Portugal não consta destes quadros porque no período a que se reporta este estudo (até 2020), em Portugal ainda

não se calculavam os custos diretos conforme definidos no Regulamento de Execução, o que só veio a concretizar-se a partir de 2020.

Nos quadros seguintes é apresentada uma síntese dos diversos processos de revisão dos custos diretos utilizados pelas entidades reguladoras que constituem o IRG-Rail.

<sup>37</sup> Cf. [2020 - Position Papers - IRG Rail \(irg-rail.eu\)](https://www.irg-rail.eu/2020-Position-Papers).

# IRG-rail

Independent Regulators' Group - Rail

Table 5: Ex-Ante Review Process of Direct Costs by RBs

Country	Ex-Parte				Ex-Officio	If Ex-Officio applies				
	IM	Other IM	RU	Other		Regularly	How often	How long	When	Extension
Austria	✓	✗	✗	✗	✓	✓	For every timetable period			✓
Belgium	✓	✗	✗	✗	✓	✓	Every 5 years	3 months		✓
Czech Republic	✓	✓	✓	✓	✗	✗				
France	✗	✗	✗	✗	✓	✓	Every 3 years	2 months	X-12 months	✗
GB	✓	✓	✓	✗	✓	✓	Every 5 years	undetermined	X-18 months	-
Germany	✓	✗	✓	✓	✓	✓	Annually	2 Months	X-14 M	✓
Germany	✓	✗	✓	✓	✓	✓	Every 5 years	undetermined	X-3-4 years	✓
Greece					✓		At need			
Hungary	✓	✓	✓	✓	✓	✗				
Italy	✗	✗	✗	✗	✓	✓	Every 5 years	4/5 months	X-12/18 months	
Italy	✗	✗	✗	✗	✓	✓	Every 5 years	2/3 months	„bridge year“ (i.e. one year before the implementation of the new charge system)	
Poland	✓	✓			✓	✓	Annually	90 days	X-9 Months	✗
Romania	✗	✗	✗	✗	✓	✓	At need		At need	✓
Slovakia	✓	✓	✓	✓	✗	✗	At need	-	At need	
Spain	✗	✗	✗	✗	✓	✓	Annually	3 months	X-7 months	✓
The Netherlands	✓	✗	✗	✗	✓	✓	Approval for max. 5 years	6 months	X-24 Months	✓

# IRG-rail

Independent Regulators' Group - Rail

Table 6: Ex-Post Review Process of Direct Costs by RBs

Country	Ex-Parte				Ex-Officio	If Ex-Officio applies				
	IM	Other IM	RU	Other		Regularly	How often	How long	When	Extension
Austria	✓	✗	✓	✓	✓	✓	At need	At need		
Belgium	✓	✗	✓	✗	✓		At need			
CZ	✓	✓	✓	✓	✗	✗				
Finland			✓	✓	✓	✗	At need	-	At need	
France	✓	✓	✓	✗	✗	✗				
GB	✗	✗	✓	✗	✗	✗				
Germany	✓	✗	✓	✓	✓	✗				✓
Greece					✓		At need			
Hungary	✓	✓	✓	✓	✓	✗				
Italy	✓	✗	✓	✓	✓	✗	At need			
Romania	✓	✗	✓	✓	✓	✓	At need		At need	
Latvia	✓	✗			✓	✓				
Lithuania	✗	✗	✓	✗	✓	✗	At need	Not specified	Not specified	✗
Luxembourg	✓	✗	✓	✓	✓	✗				
Norway	✓	✓	✓	✓	✓	✗	Not specified			✓
Poland			✓		✓	✗	At need	-	At need	✗
Slovakia	✓	✓			✓	✗				
Slovenia			✓		✓		At need, recommended 5 years		At need	✗

Legenda:

IM – (Infrastructure Manager) - Gestor da infraestrutura objeto da revisão

Other IM - outro gestor da infraestrutura que possa pedir a revisão das tarifas

RU – (Railway Undertaking) – Qualquer operador ferroviário apto a pedir a revisão das tarifas

Other – Qualquer outra entidade, por exemplo uma autoridade local ou uma associação representativa de operadores ferroviários ou outros grupos interessados

- **Revisão Ex-ante vs. Ex-post dos custos diretos pelo regulador**

Na revisão *ex-ante*, (1º quadro) o passo inicial é a verificação se a entidade reguladora tem competência para rever os custos diretos, os segmentos de mercado ou o nível total das tarifas/custos antes de ser colocado em vigor o tarifário. Por exemplo, no que diz respeito aos custos diretos, o gestor da infraestrutura pode apresentar os seus cálculos ao regulador, que revê esses cálculos antes da sua implementação, portanto, *ex-ante*.

Quando os reguladores realizam a revisão do tarifário após a sua implementação, isso é considerado uma revisão *ex-post*, como por exemplo quando o regulador realiza a revisão das tarifas e o operador ferroviário já as está a pagar ao gestor da infraestrutura, ou elas já foram publicadas no Diretório de Rede.

Alguns reguladores podem rever todas as acima referidas dimensões de tarifas/custos num processo alargado de revisão, conjuntamente com a análise dos Diretórios de Rede. Há também reguladores que, além de realizarem revisões regulares todos os anos, realizam análises mais aprofundadas de cinco em cinco anos (p.e., Alemanha).

- **Revisão Ex-parte vs. Ex-officio dos custos diretos pelo regulador**

Uma revisão pode ser desencadeada *ex-officio*, por iniciativa própria do regulador ou porque é determinada pela lei (que também pode implicar que o gestor da infraestrutura inicie o processo de revisão entregando um pedido). Por exemplo, a lei

pode exigir uma revisão da metodologia dos custos diretos de cinco em cinco anos.

Além disso, as empresas ferroviárias ou outras entidades intervenientes no mercado podem também ter a possibilidade de solicitar ao regulador a revisão dos custos diretos (*ex-parte*).

Da análise dos quadros verifica-se que existem diferenças na periodicidade da revisão dos custos diretos. Na Grã-Bretanha e Alemanha, os custos diretos são revistos a cada cinco anos, enquanto noutros países, por exemplo, na Polónia, isso é feito anualmente, sendo que ainda noutros é feito a cada três anos ou quando necessário.

Em Itália, embora o período regulatório dure cinco anos, no início do mesmo, os custos diretos são calculados para cada um dos cinco anos (levando em conta a inflação, a meta de produtividade e as previsões de tráfego).

Na Alemanha e Grã-Bretanha, o período regulatório também tem a duração de cinco anos, mas as tarifas de acesso são atualizadas anualmente (ajustando, por exemplo, para inflação, produtividade e previsões de tráfego).

Alguns gestores da infraestrutura calculam custos diretos separados para diferentes partes da rede. De acordo com o n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento 2015/909, os gestores da infraestrutura podem proceder desta forma se puderem demonstrar à entidade reguladora que os parâmetros do cálculo do CUD diferem significativamente em diferentes partes da rede. É o caso, por exemplo, da Espanha, onde a ADIF38 calcula separadamente o CUD para linhas convencionais e de alta velocidade, dado que os custos de manutenção são significativamente mais elevados para estas últimas.

---

<sup>38</sup> Gestor da infraestrutura ferroviária espanhol.

Todas as entidades reguladoras são obrigadas a rever/reponderar as taxas, a metodologia e/ou o nível das taxas. A Diretiva 2012/34/UE não define o processo de revisão, pelo que as competências das entidades reguladoras são muito diferentes entre países.

As entidades reguladoras geralmente analisam três aspetos principais:

- Rubricas de custos diretos considerados no cálculo dos CUD
- Segmentação de mercado e cálculo das sobretaxas
- Nível total de encargos / custos

Esta lista não é exaustiva e alguns reguladores podem analisar ainda outros aspetos (p.e., objetivos de eficiência operacional).

#### **5.4. Benchmarking sobre a atualização das tarifas publicadas nos Diretórios da Rede**

Alguns gestores da infraestrutura europeus publicam nos seus Diretórios de Rede o modo como a TUI é atualizada ao longo do tempo.

##### **5.4.1. ADIF – Espanha**

A Lei n.º 26/2022, de 19 de dezembro (LSF), que altera a Lei n.º 38/2015, de 29 de setembro, relativa ao setor ferroviário, introduziu alterações ao Capítulo II - Taxas ferroviárias e preços derivados da utilização da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço.

A LSF determina que os diretores-gerais das infraestruturas ferroviárias têm, entre outras funções, as de determinação, revisão e cobrança das taxas de utilização das infraestruturas ferroviárias,

de acordo com o regime legal e regulamentar aplicável.

O gestor da infraestrutura deve adotar um documento relativo à fixação dos montantes do sistema de tarifação, designado de “Regulamento de Determinação das Taxas Ferroviárias”, aprovado pelo Conselho de Administração, e mediante o qual se procede anualmente à revisão do montante das tarifas, dos aditamentos, das sobretaxas e de outros elementos do sistema de tarifação.

A título excecional e sempre que as condições de mercado se alterem, essa revisão pode ser efetuada de forma objetiva e demonstrativa antes do termo do período de um ano.

A parte descritiva do referido regulamento, relativa à determinação das taxas ferroviárias, deve justificar a sua conformidade com os princípios da necessidade, eficácia, proporcionalidade, segurança jurídica, transparência, eficiência, rentabilidade social e sustentabilidade ambiental.

O procedimento de aprovação do referido regulamento é o seguinte:

- O gestor da infraestrutura ferroviária deve elaborar a proposta de alteração anual ou revisão excecional do valor da TUI, a qual deve ser acompanhada de um relatório económico-financeiro que justifique o montante proposto, apresentando os custos associados aos serviços abrangidos pela TUI.
- Os custos utilizados para os cálculos devem basear-se em pagamentos efetuados ou previstos.

O relatório deve ainda incluir uma referência ao impacto económico e orçamental da proposta, à oportunidade da proposta a aprovar e às alternativas previstas, a sua justificação e a distribuição de competências.

#### 5.4.2. SNCF Réseau – França

A tarifação plurianual atende a uma necessidade do mercado de previsibilidade e estabilidade das tarifas. A SNCF Réseau propõe manter a estrutura das taxas por ciclos e fazer evoluir as taxas de acordo com índices conhecidos.

A SNCF Réseau propôs um mecanismo de evolução tarifária para 2024 das prestações mínimas baseado em três componentes:

- Uma componente de previsão de inflação, traduzida pelo IPC, publicado pelo Banco de França em setembro de 2022 para os Horários De Serviço (HDS) de 2024 (que é de +2,7%), e em junho do ano N-1 para a previsão de evolução da inflação para o ano N para os HDS de 2025 e 2026;
- Um termo fixo destinado a acelerar a cobertura do custo total da rede, que varia em função do segmento de mercado.
- Uma correção da diferença de inflação, tanto para cima quanto para baixo, entre a inflação prevista nas tabelas e a inflação efetivamente observada no período de 2024 a 2026, aplicável a todos os segmentos de mercado (passageiros/mercadorias). Assim, a diferença de inflação observada no HDS 2024 será refletida nas tabelas do HDS 2026. As diferenças de inflação observadas nos HDS 2025 e 2026 serão refletidas no próximo ciclo tarifário em 2027-2029.

Deste modo e de uma forma resumida, a fixação da TUI é feita por triénio, com base em indicadores de inflação e em segmentos de mercado, segundo tabelas publicadas antecipadamente.

#### 5.4.3. Infrabel – Bélgica

De acordo com o Decreto Real de 19 de julho de 2019, sobre a repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária e a TUI, o gestor da infraestrutura ferroviária tem a obrigação de rever, pelo menos a cada cinco anos, o método de cálculo da TUI.

Como parte desta revisão, o gestor da infraestrutura ferroviária avalia o impacto da taxa nos seguintes elementos:

- Uso da capacidade da infraestrutura ferroviária;
- Competitividade dos diferentes segmentos de mercado;
- Equilíbrio financeiro do gestor da infraestrutura ferroviária;
- Desgaste dos diferentes componentes da infraestrutura ferroviária gerado pela circulação dos comboios.

Esta revisão leva em consideração, quando aplicável, a evolução do conhecimento e a melhoria das bases de dados.

Um relatório da avaliação realizada, abordando pelo menos os pontos 1º a 3º acima mencionados, é enviado pelo gestor da infraestrutura ferroviária ao Ministro e ao Serviço Público Federal de Mobilidade e Transporte, após consulta aos operadores ferroviários e outros candidatos à repartição da capacidade.

Está também prevista no Decreto Real de 19 de julho de 2019, uma indexação anual, que ocorre em 1 de janeiro de cada ano, das tarifas aplicáveis a cada serviço oferecido pela Infrabel. Essa indexação corresponde a uma ponderação do índice de saúde (65%) e do índice de serviços (35%), dos preços ao consumidor. O índice de referência é o do mês de novembro que antecede a indexação.

#### 5.4.4. ProRail – Países Baixos

Nos Países-Baixos, a TUI e as taxas dos serviços de manobra e estacionamento são calculadas por um período de três anos (atualmente, 2023-2025).

O gestor da infraestrutura pode rever as tarifas de acordo com o valor oficial do indicador do IPC oficial. A mudança entra em vigor pelo menos um mês após ter sido anunciada, numa adenda ao Diretório da Rede.

#### 5.5. Novas Orientações da Comissão Europeia sobre as taxas de utilização da infraestrutura

De acordo com a informação veiculada na última reunião do *Single European Railway Area Forum – SERAF* realizada em maio de 2023, a Comissão irá avaliar se as regras atuais sobre Tarifas de Utilização da Infraestrutura (TUI) oferecem os incentivos adequados para o desenvolvimento da atratividade e competitividade do mercado de transporte ferroviário.

De acordo com os últimos estudos do *Platform of Railway Infrastructure Managers of Europe – PRIME* o impacto das tarifas nos custos totais são diferentes de acordo do segmento de mercado do transporte ferroviário:

- 12% para os comboios noturnos;
- 15-20% para as empresas estatais;
- 30-40% para os operadores low-cost de serviços transfronteiriços de longa distância.

Os esquemas de tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária são uma interação de diferentes princípios económicos, que têm como objetivo principal a maximização e otimização da

utilização da capacidade da infraestrutura, e que levam em consideração:

- A cobertura dos custos diretos pelas tarifas de acesso à via;
- A cobertura do custo total da infraestrutura pela combinação de *mark-ups* e compensação estatal;
- A análise da capacidade para pagar do mercado;
- A elasticidade da procura de transporte ferroviário.

A maximização e otimização do uso da capacidade, esconde dois fatores chave que devem ser considerados na definição dos segmentos de mercado e das tarifas: o volume de comboios-quilómetro que um gestor de infraestrutura será capaz de vender para cada segmento de mercado e a capacidade que ele tem para reduzir os custos diretos e indiretos da rede ferroviária através do aumento das economias de escala.

Essas duas variáveis influenciam a receita e os custos fixos e podem simplificar a determinação do *break-even* do gestor da infraestrutura.

Existem diversas vias para se alcançar a otimização da utilização da infraestrutura através de incentivos inscritos no modelo de tarifação que podem ser aplicados, não só através de taxas de congestionamento, como também sobretaxas cobradas a segmentos de mercado específicos que as possam suportar. Também a aplicação de descontos, a existência de regimes de melhoria de desempenho que incentivem a performance, as compensações do Estado para baixar as tarifas como forma de equilibrar a concorrência com outros modos de transporte ou ainda a internalização dos custos externos provocados

pelos meios de transporte mais poluentes, são medidas que podem contribuir para o aumento da utilização e a sustentabilidade económica do transporte ferroviário.

A definição e conjugação de todas estas medidas necessita de ser estudada, aprofundada e debatida pelos *stakeholders*, tendo a Comissão já tido interações muito detalhadas com os gestores de infraestruturas no âmbito do PRIME. Para o trabalho de desenvolvimento das "*Guidelines*" sobre a TUI a Comissão consultará as empresas ferroviárias e entidades reguladoras, bem como os Estados-Membros. As discussões ocorrerão no contexto do SERAF e do PRIME, com o prazo limite de dezembro de 2023.

Na reunião do *Single European Railway Area Forum – SERAF* realizada em outubro de 2023 foram apresentadas linhas gerais das futuras orientações da Comissão Europeia quanto às Tarifas de Utilização da Infraestrutura, com base nas posições dos *stakeholders*, tendo sido referido que:

- As receitas das taxas deveriam proporcionar a disponibilização e manutenção de serviços de qualidade;
- A recuperação total de custos não deveria ser o fator determinante na aplicação do regime de taxas, mas uma abordagem mais ampla com o objetivo de crescimento do tráfego e competitividade face a outros modos de transporte;
- Necessidade de maior clareza nos regimes de taxas, a fim de promover comparabilidade;
- Pequenos e numerosos incentivos não são eficazes se não coerentes entre si, tendo em conta objetivos estratégicos e resultados mensuráveis.

- O financiamento estatal é fundamental como incentivo à transferência modal.

Seja como for, constatou-se que se encontram ainda em discussão matérias da maior relevância, como as linhas gerais sobre os critérios de avaliação da capacidade do mercado em suportar as taxas que possam ser fixadas, bem como a diferenciação de segmentos.

A falta de orientações concretas, para toda a União Europeia, quanto à aplicação do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, sublinha a dificuldade inerente ao exercício da sua aplicação.

Acresce o facto de ao mesmo tempo estar a ser discutida a proposta de regulamento sobre a gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária a nível europeu, com impactos nas regras de atribuição de capacidade, no desempenho da rede face a disrupções, elaboração de diretórios de rede, infraestrutura congestionada, etc.

Ou seja, matérias que influenciam diretamente a qualidade e desempenho da infraestrutura e que podem condicionar a fixação de tarifas de acesso e utilização.

## 5.6. Critérios de formação da tarifa de utilização ferroviária de acordo com o modelo em vigor

O Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio<sup>39</sup> (Decreto-Lei n.º 91/2015), delegou na IP a prestação do serviço público de gestão da infraestrutura que integra a rede ferroviária nacional e conferiu-lhe o direito de cobrar as tarifas devidas pela utilização da infraestrutura ferroviária.

Os princípios a seguir na tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária encontram-se definidos nos artigos 31.º a 34.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 e são, resumidamente, os seguintes:

- A TUI, que inclui a utilização do PMA e o acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço, deve corresponder ao custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário.
- Caso as condições de mercado o permitam, para proceder à plena recuperação dos custos de gestão da infraestrutura, podem ser aplicadas sobretaxas adicionais respeitando os princípios da eficácia, transparência e não discriminação, garantindo ao mesmo tempo a maior competitividade possível nos segmentos do mercado ferroviário, devendo o regime de tarifação respeitar os aumentos de produção alcançados pelas empresas ferroviárias.
- O gestor de infraestrutura pode criar regimes abertos a todos os utilizadores da infraestrutura, concedendo, para determinados fluxos de tráfego, descontos temporários destinados a incentivar o desenvolvimento de novos serviços ferroviários ou descontos que

incentivem a utilização de linhas consideravelmente subutilizadas.

- A taxa devida pelo acesso às vias nas instalações de serviço previstas no n.º 2 do anexo II do referido decreto-lei e pela prestação de serviços nessas instalações não pode ser superior ao custo da sua prestação, acrescido de um lucro razoável.

O primeiro ano de aplicação da nova metodologia de cálculo da TUI foi o ano de 2020, metodologia essa que assenta no cálculo da TUI com base nos custos diretamente imputáveis à prestação do serviço de transporte ferroviário (custo unitário direto (CUD)) e em variáveis de mercado (ver infra), usando como referência os custos e a capacidade utilizada em 2017 (ano do então último exercício encerrado).

A metodologia para o cálculo da TUI assenta assim na fórmula:

$$TUI_i = CUD \times P1 \times C2_i \times C3 \times C4 \times F$$

TUI<sub>i</sub>: Taxa de utilização da infraestrutura (TUI) do troço *i*;

CUD: custo unitário direto;

P1: Componente de modulação de custos pela tração do comboio e/ou pela utilização de plataformas;

C2<sub>i</sub>: Componente de procura no troço *i*;

C3: Componente de horário do comboio;

<sup>39</sup> Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 124-A/2018, de 31 de dezembro e 169-B/2019, de 3 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelos Decretos-Lei n.ºs 32/2022, de 9 de maio e

63/2022, de 26 de setembro, e pela Lei n.º 24-E/2022, de 31 de dezembro.

C4: Componente de segmento de mercado;

F: Fator de implementação progressiva

O CUD é calculado dividindo os custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário pela capacidade efetivamente utilizada, à escala da rede, representando assim o valor médio aplicável em toda a rede.

São considerados custos diretamente imputáveis e elegíveis para o apuramento do CUD aqueles para os quais existe um nexo de imputação direta à prestação dos seguintes serviços:

- O tratamento dos pedidos de capacidade de infraestrutura ferroviária;
- O direito de utilização da capacidade concedida;
- A utilização da infraestrutura ferroviária, nomeadamente de agulhas e entroncamentos;
- O comando da composição, incluindo a sinalização, a regulação e expedição;
- A utilização de meios de alimentação elétrica para tração, quando disponíveis;
- Quaisquer outras informações necessárias à execução ou operação do serviço para o qual a capacidade foi concebida.

Relativamente aos custos diretamente imputáveis à utilização de vias, agulhas e entroncamentos, apenas são considerados os que sejam diretamente emergentes das atividades destinadas a garantir a gestão e supervisão da via e das obras de arte: a manutenção e conservação da via, nesta se compreendendo a plena via, os aparelhos de mudança de via e os muros de suporte; e a manutenção e conservação das obras de arte, nestas se compreendendo as pontes, os túneis e os aquedutos.

No que se refere aos custos diretamente imputáveis ao comando e controlo da circulação, apenas são considerados os que sejam diretamente emergentes das atividades de manutenção e conservação dos sistemas de controlo, nomeadamente a sinalização e o Convel e de comando e controlo da circulação, concretamente os relativos a recursos existentes no posto central de comando, nos postos de comando e nas estações na parte em que estejam afetos à mesma.

Em relação aos custos diretamente imputáveis à prestação de informações às empresas ferroviárias, incluem-se os referentes às informações necessárias à operacionalização ou funcionamento do serviço para o qual a capacidade foi concedida, com exclusão das relativas ao comando e controlo da circulação e das informações de natureza comercial, fornecidas, respetivamente, às empresas ferroviárias e aos passageiros nas estações.

Quanto aos custos diretamente imputáveis às estações de passageiros, apenas são considerados os que sejam diretamente emergentes das atividades de gestão e supervisão da manutenção e conservação dos cais, plataformas e seus acessos, incluindo coberturas, elevadores e escadas rolantes e respetivos consumos de energia.

Relativamente aos custos diretamente imputáveis à utilização das infraestruturas e equipamentos de fornecimento, transformação e distribuição de energia elétrica para tração, apenas são considerados os de gestão e supervisão da manutenção e conservação da catenária.

Neste contexto, foram excluídos dos custos elegíveis para o cálculo do CUD alguns dos custos emergentes de atividades afetas aos serviços inscritos no PMA, nomeadamente:

- Comunicação e transmissão de informações sobre o movimento da composição;

- Rádio solo comboio;
- Atividades de comando, supervisão e gestão das subestações, dos postos de catenária e dos transformadores;
- Segurança das instalações em estação, incluindo equipamentos de videovigilância;
- Consumos de limpeza e água em estação de passageiros;
- Vedações.

Não foram igualmente incluídos os custos seguidamente indicados, uma vez que não se encontram abrangidos pelo PMA:

- Socorro ferroviário;
- Tabelas horárias e anúncios sonoros com informação relativa a chegadas e partidas, com indicação dos respetivos cais, plataformas e linhas de embarque e desembarque.

A variável P1 traduz a diferenciação de alocação dos custos aos comboios-quilómetro (CK) efetuados por comboios com ou sem tração elétrica e/ou utilizando ou não as plataformas das estações.

Os custos considerados neste parâmetro são os diretamente imputáveis à utilização da catenária e plataformas, isto é, os custos que variam com a passagem de um comboio.

A variável C2i está organizada em três categorias, relacionadas com o volume de tráfego em CK e a extensão de vias de cada linha, resultando na seguinte distribuição:

- Linhas A - linhas estruturantes da rede ferroviária nacional (RFN) de maior procura/valor;
- Linhas B - linhas de consumo misto entre passageiros e mercadorias, com tráfego complementar às linhas do tipo A;
- Linhas C - linhas de consumo residual, maioritariamente utilizadas por empresas ferroviárias de mercadorias e para transporte regional de passageiros.

A variável C3 está alinhada com o quadro de prioridades apresentado no Diretório da Rede, dividindo-se em 3 períodos: *low*, *regular* e *peak*.

A variável C4 categoriza a oferta existente com base no tipo de canal disponibilizado, sendo considerados os seguintes segmentos: regional, urbano, longo curso normal, longo curso alta qualidade, internacional, especial, mercadorias e marchas.

A variável F traduz o fator de implementação progressiva das tarifas de utilização da infraestrutura, necessária considerando o aumento significativo nas tarifas resultantes da fórmula de cálculo imposta pelo Regulamento 2015/909.

A introdução deste fator ameniza os impactos da introdução do novo tarifário. Este fator é aplicado sobre o valor final da tarifa e aplica-se apenas aos segmentos mercadorias e marchas, por serem os segmentos nos quais o novo tarifário terá maiores impactos.

## 6. Aplicação do modelo tarifário em vigor

Conforme referido no capítulo anterior, nos termos do Regulamento 2015/909, foi estabelecida a metodologia de cálculo do valor da TUI, que tem como ponto de partida o conceito de CUD, determinado em função dos custos diretamente imputáveis, aos quais são acrescentados critérios diferenciadores de mercado e incentivos à utilização da infraestrutura.

As tarifas são divulgadas no Diretório da Rede, documento que enuncia as condições de acesso, descreve os serviços que o gestor da infraestrutura presta às empresas de transporte ferroviário que nela pretendam operar serviços de transporte e divulga os princípios de tarifação e o tarifário.

Anualmente, compete à AMT validar o Diretório da Rede e homologar as respetivas tarifas. Para o efeito, a IP apresenta à AMT o relatório de fundamentação das tarifas, que integra a informação considerada relevante para a compreensão das tarifas e respetivos princípios de cálculo, contemplando os princípios observados no apuramento dos custos considerados diretamente imputáveis aos serviços inscritos no PMA e acesso a instalações de serviço (custos diretos), no apuramento da capacidade utilizada, na identificação das características da infraestrutura ferroviária relevantes e na tipologia da sua utilização, além da aplicação da respetiva metodologia de cálculo.

A primeira aplicação do novo modelo tarifário ocorreu no ano de 2020 e teve como ano de referência, para o apuramento dos custos diretamente imputáveis à exploração, o último ano em que as contas da empresa se encontravam

aprovadas e certificadas aquando da publicação do respetivo Diretório da Rede, ou seja, o ano de 2017.

Nos anos seguintes (2021, 2022 e 2023), o cálculo do valor da TUI, que inclui os diversos serviços prestados – PMA e serviços adicionais e auxiliares - foi atualizado com base na evolução da inflação, em vez de através do cálculo anual dos custos elegíveis, os quais subiram significativamente após 2017, por via de diversos fatores, nomeadamente o aumento dos custos salariais devido à reposição dos salários na IP e o aumento dos custos de manutenção, para recuperação do estado de degradação da infraestrutura ferroviária.

Tal medida ficou coberta pelo Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de outubro (Regulamento 2020/1429), que estabelece medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de COVID-19. Este regulamento veio permitir aos Estados-Membros autorizarem os gestores de infraestrutura a eliminar, adiar ou reduzir as taxas de acesso à infraestrutura ferroviária durante a pandemia, assegurando-lhes ao mesmo tempo auxílios estatais por esta perda de receitas. Foi aplicado pela primeira vez de forma retroativa durante um período de referência que vai de 1 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020 e depois prorrogado sucessivamente até 31 de dezembro de 2023.

Em 2023, para a definição do valor da TUI a aplicar em 2024, a IP começou por calcular o CUD com base nos dados de 2021<sup>40</sup>, tendo verificado que a utilização desse indicador conduziria a um aumento médio do valor da TUI em aproximadamente 40%,

---

<sup>40</sup> Último ano em que as contas da empresa se encontram aprovadas e certificadas.

o que teria um impacto muito significativo no mercado.

Em face desse resultado, a IP estudou dois cenários alternativos que apresentou à AMT e que consistem no seguinte:

- Atualização tarifária assente na aplicação da média dos CUD dos últimos 5 anos, i.e., de 2017 a 2021;
- Atualização tarifária assente na aplicação da média dos CUD dos últimos 5 anos (2017 a 2021), atualizada pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC) até 2024.

Em síntese, a aplicação dos três cenários conduz aos seguintes resultados:

#### Cenário 1

Atualização tarifária com o CUD 2021 (último exercício encerrado)

$CUD = CUD_{2021}$

#### CUD = 2,33 €/CK (arredondamento à segunda casa decimal)

- Cumprimento critérios regulamentares;
- Aumento médio do nível tarifário em aproximadamente 40%;
- Impacto muito significativo no mercado.

#### Cenário 2

Atualização tarifária assente na aplicação da média dos CUD dos últimos 5 anos (2017 a 2021):

$CUD = \text{Média CUD dos últimos 5 exercícios} = (CUD_{2017} + CUD_{2018} + CUD_{2019} + CUD_{2020} + CUD_{2021}) / 5$

#### CUD = 2,17 €/CK (arredondamento à segunda casa decimal)

- Cumprimento critérios regulamentares;
- Aumento médio do nível tarifário em aproximadamente 20%;
- Suavização do impacto no mercado.

#### Cenário 3

Atualização tarifária assente na aplicação da média dos CUD dos últimos 5 anos (2017 a 2021), atualizada pelo IPC até 2024:

$CUD = \text{Média de CUD dos últimos 5 exercícios disponíveis} \times IPC_{2022} \times IPC_{2023} \times IPC_{2024}$

$CUD = ((CUD_{2017} + CUD_{2018} + CUD_{2019} + CUD_{2020} + CUD_{2021}) / 5) \times IPC_{2022} \times IPC_{2023} \times IPC_{2024}$

#### CUD = 2,33 €/CK (arredondamento à segunda casa decimal)

- Cumprimento critérios regulamentares;
- Aproximação ao valor devido no ano de aplicação das tarifas;
- Aumento médio do nível tarifário em aproximadamente 40%;
- Impacto muito significativo no mercado.

Aplicando o CUD relativo a cada cenário ao modelo tarifário (sem arredondamentos), obtêm-se os seguintes intervalos de TUI, sendo as duas primeiras linhas do quadro relativas às tarifas aplicadas, respetivamente, em 2020 (1.º ano de implementação do novo tarifário) e às em vigor no ano de 2023:

	CUD	Mercadorias		Passageiros			Mínima	Máxima
		Máxima (elétrica)	Mínima (diesel)	Máxima (elétrica)	Máxima Urbanos (elétrica)	Mínima (diesel)		
Tarifas publicadas DR 2020 - 2ª Adenda CUD 2017 com F = 81%	1,77	1,45	0,93	2,35	2,26	1,15	0,93	2,35
Tarifas publicadas DR 2023 CUD 2017 +0,4% IPC +1,1% IPC +1,1% IPC com F <sub>mercadorias</sub> = 84%	1,77	1,55	0,98	2,42	2,32	1,17	0,98	2,42
DR 2024 - Cenário 1 CUD 2021 com F <sub>mercadorias</sub> = 85%	2,33	2,14	1,39	3,30	3,18	1,65	1,39	3,30
Varição face a 2023		0,59 38%	0,41 42%	0,88 36%	0,86 37%	0,48 41%	0,41 42%	0,88 36%
DR 2024 - Cenário 2 - PROPOSTA CUD 2017-2021 Média 5 anos com F <sub>mercadorias</sub> = 85%	2,17	1,87	1,21	2,88	2,77	1,43	1,21	2,88
Varição face a 2023		0,32 21%	0,23 23%	0,46 19%	0,45 19%	0,26 22%	0,23 23%	0,46 19%
DR 2024 - Cenário 3 CUD 2017-2021 Média 5 anos com F <sub>mercadorias</sub> = 85% Projeção para 2024 com IPCs	2,33	2,01	1,30	3,09	2,97	1,54	1,30	3,09
Varição face a 2023		0,46 29%	0,32 32%	0,67 28%	0,65 28%	0,37 31%	0,32 32%	0,67 28%

Unidade: €/ck

Em face dos resultados, foi proposta a aplicação do designado cenário 2, que consiste em atualizar as tarifas com a metodologia do cálculo do custo diretamente imputável já definida, embora com base numa média dos custos elegíveis dos últimos 5 anos, o que se traduz num aumento da TUI em cerca de 20% relativamente ao ano antecedente de 2023, com o agravamento do CUD de 1,77€ para 2,17 €/CK.

No Anexo 1, podem ser consultadas as tabelas para 2024, dos valores que assumem as diversas componentes do cálculo da TUI, assim como os próprios valores da TUI, com base no cenário 2. Apesar da escolha recair no cenário que menos

impacto tem no valor das tarifas, no âmbito da consulta ao Diretório da Rede de 2024, as quatro empresas ferroviárias em operação (CP, Fertagus, Medway e Takargo) apresentaram pronúncias, abrangendo todas elas questões sobre o aumento das tarifas de 2023 para 2024, nomeadamente:

- A metodologia de cálculo (serviço eficiente versus obsolescência; custos imputáveis ao comando e controlo da circulação; possibilidade de aplicação de descontos, quer em períodos de menor afluência, quer associados a interdições e limitações de velocidades; custos associados à evolução ou obsolescência tecnológica);

- A razão da atualização do tarifário em 2024 ser efetuada com a aplicação direta de uma nova metodologia e não com base no IPC, como nos três anos anteriores, ao contrário do que havia sido referido no Diretório da Rede de 2023, que indicava um período de vigência de 5 anos (2020 a 2024) e que a revisão seria apenas efetuada em 2025;
- A necessidade de os operadores ferroviários disporem de um regime de tarifação previsível e de expectativas razoáveis quanto à sua evolução;
- O disposto no n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 2017/2015, quanto ao gestor da infraestrutura dever ser encorajado pelo Estado a reduzir custos de fornecimento da infraestrutura e o nível das taxas de acesso, através de incentivos.

A IP deu resposta a todos os operadores, mantendo a proposta de tarifário inalterada, não tendo sido apresentada qualquer reclamação junto da AMT.

No entanto, a AMT, sensível a uma proposta de aumento do valor do tarifário desta natureza (≈20%), sobretudo num contexto generalizado de aumento de custos de produção, crescimento inflacionista gerado por instabilidade internacional e ao significado que isso poderia ter para o utilizador final e para a atratividade que se espera para o transporte ferroviário, contrariando a transferência modal que se pretende do modo rodoviário para o modo ferroviário, elaborou o presente estudo, bem com uma análise de sensibilidade à aplicação deste tarifário nos resultados das empresas ferroviárias que se apresenta no capítulo 7.

---

<sup>41</sup> Eventuais Auxílios de Estado, tal como se verificou em outros Estados-Membros, designadamente na Alemanha.

Refira-se ainda, a propósito, que a AMT, nos processos de homologação das TUI constantes dos Diretórios de Rede de 2021, 2022 e 2023, sinalizou que um eventual agravamento abrupto das taxas, motivado principalmente por um acréscimo de custos de manutenção e conservação da infraestrutura ferroviária, podia levar à maior premência na ponderação da introdução de medidas estruturais de mitigação de impactos da aplicação do Regulamento 2015/909.

Mais sinalizou que estas medidas poderiam ter enquadramento no Contrato-Programa entre o Estado e a IP, S.A. e/ou em outras medidas de Estado dirigidas aos mercados e às empresas<sup>41</sup> (para aumento da competitividade do setor ferroviário e diminuição das emissões de gases com efeito estufa (GEE)<sup>42</sup> – contabilizando os necessários encargos - , no sentido de promover efeitos benéficos na competitividade do setor ferroviário.

A AMT, aquando da homologação da TUI de 2023, considerou que não se afigurava exequível, na altura, introduzir alterações estruturais nos Diretórios de Rede.

(confidencial)

No Diretório de Rede para 2023, a AMT determinou a necessidade de acompanhamento trimestral da variação do Índice de Preços aos Consumidor (IPC), que por aplicação do IPC previsto para 2023 no Programa de Estabilidade 2021-2025 (16 abril 2021), foi fixado no valor de 1,1%, mas que poderia ter em conta a inflação prevista no Orçamento do Estado para 2023, de 4%.

Segundo a IP, no corrente período, já sem influência de contextos extremos como foi o da pandemia e da posterior fase de recuperação do mercado

<sup>42</sup> Designadamente por mecanismos de Auxílios de Estado, à semelhança do verificado em outros Estados-Membros da União Europeia.

(2020-2022 estendida a 2023), a metodologia aprovada para a atualização dos tarifários de serviços ferroviários, teve como base o apuramento dos custos reais diretamente imputáveis, e não a inflação prevista para o ano de aplicação do Diretório da Rede. Relativamente à evolução efetiva e projetada do IPC em 2023, foram recolhidos dados do Instituto Nacional de Estatística onde a variação da inflação média em janeiro, fevereiro e março foi, respetivamente, de 8,4%, 8,2% e 7,4%.

Por outro lado, a variação da inflação média em abril desceu consideravelmente para os 5,7%, sendo que para maio se estimava nova descida até aos 4,0% (informação divulgada no dia 31 de maio). Programa de Estabilidade 2023-2027. Por consulta às projeções económicas no Programa de Estabilidade 2023-2027 (17 abril 2023), a variação média da inflação no primeiro trimestre de 2023 foi de 7,1%. Ainda, a projeção da variação média para o ano de 2023 é de 5,1%. Banco de Portugal. Por consulta às projeções económicas do Banco de Portugal de 24 de março de 2023, temos ainda uma estimativa de variação média em 2023 de 5,5%.

Assim, atendendo apenas à projeção de um IPC médio em 2023 de 5,1% o cenário em que o nível tarifário em vigor se encontrava 4% abaixo da

variação média da inflação. Tal poderia colocar a hipótese de ajuste em 2,9% dos tarifários inscritos em Diretório da Rede de 2023, por publicação de adenda, de modo a igualar a variação prevista em Orçamento de Estado 2023, no valor de 4,0%.

Segundo a IP, uma atualização tarifária mais ajustada à inflação permitiria uma melhor cobertura dos custos operacionais da IP em 2023, cujo aumento está a ser igualmente influenciado pela inflação. Por outro lado, uma eventual atualização tarifária, a ser publicada em adenda ao Diretório da Rede, segundo a OP só teria efeitos após o processo de preparação do respetivo projeto e período de consulta pública, isto é, apenas no 4º trimestre de 2023.

Acrescentou a IP que esse *timing* faria com que o impacto positivo para o modelo financeiro da IP acabasse por ser reduzido, com uma atualização com reflexo expressivo nas tarifas do Pacote Mínimo de Acesso, com um aumento proposto de aproximadamente 20% face a 2023.

Segundo a IP tal aumento já seria bastante impactante nos Operadores ferroviários a partir de dezembro de 2023, pelo que um aumento adicional já no decurso de 2023 iria provocar forte contestação no mercado.

## 7. Análise de sensibilidade à aplicação do modelo tarifário em vigor

### 7.1. Nota metodológica

#### 7.1.1. Cenário macroeconómico

Considerando a influência da conjuntura económica na oferta e na procura de serviços de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias, importa fazer uma breve alusão às previsões macroeconómicas para o PIB, o emprego/desemprego e o IPC, que serviram de base à conceção dos pressupostos relativos aos cenários de sensibilidade constantes da análise de impacto no desempenho económico dos operadores.

Assim, e segundo as projeções do boletim económico de dezembro de 2022, do Banco de Portugal (BdP), a economia portuguesa deverá crescer 1,5% em 2023, após 6,8% em 2022, expandindo-se a um ritmo próximo de 2% em 2024 e 2025. A inflação atinge 8,1% em 2022, reduzindo-se gradualmente para 5,8% em 2023, 3,3% em 2024 e 2,1% em 2025. Face às projeções de junho de 2022, o crescimento do PIB é revisto em alta em 2022 e em baixa em 2023, enquanto a inflação e a taxa e desemprego são mais elevadas em todo o horizonte. A recuperação económica iniciada a partir do segundo trimestre de 2020 tem sido mais forte e rápida do que o projetado, incluindo o emprego. Em 2025, a atividade económica e o emprego situam-se, respetivamente, 1,1% e 1,7% acima da trajetória projetada no final de 2019.

A economia portuguesa cresceu acima da área do euro entre 2016 e 2019, mantendo esta tendência em média entre 2020 e 2025.

#### 7.1.2. Análise do impacto no desempenho económico dos operadores de transporte ferroviário

No que diz respeito ao impacto da referida proposta de tarifas no desempenho económico dos

A partir da segunda metade de 2023, a atividade acelera, refletindo a expectativa de atenuação das tensões nos mercados energéticos, a recuperação gradual do rendimento real das famílias, a melhoria da procura externa e a normalização das cadeias de abastecimento globais. Uma maior absorção dos fundos europeus suporta também a atividade neste período.”

No quadro n.º 1 apresentamos as principais projeções do BdP para a economia portuguesa:

#### Projeções do BdP para a economia portuguesa 2022-2025

	2021	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)
Produto Interno Bruto (PIB)	5,5	6,8	1,5	2,0	1,9
Emprego	1,9	2,3	0,0	0,2	0,1
Taxa de desemprego	6,6	5,9	5,9	5,9	5,9
Índice de Preços Harmonizado no Consumidor (IPC)	0,9	8,1	5,8	3,3	2,1

Fonte: Banco Portugal, Boletim económico de dezembro de 2022.

Com fundamento nestas previsões macroeconómicas, perspetiva-se uma conjuntura económica favorável para o setor dos transportes, pelo que em nenhum dos cenários de sensibilidade, que constam da análise de impacto da proposta de TUI incluída no Diretório da Rede para o ano de 2024, foram consideradas taxas de crescimento negativas dos CK e do volume de negócios (VN).

operadores, afigura-se pertinente referir que, por força do disposto no n.º 5 do artigo 5.º dos seus

Estatutos<sup>43</sup>, a AMT deve procurar a mais adequada composição dos interesses públicos em presença, realizando para o efeito, designadamente, as análises de impacto relevantes, de modo a avaliar o custo-benefício económico-financeiro e social das medidas ou soluções a adotar.

Nesse sentido, a AMT desenvolveu uma análise do impacto da proposta de tarifas do PMA, constante do Diretório da Rede para 2024, no desempenho económico dos operadores de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias e que teve por base:

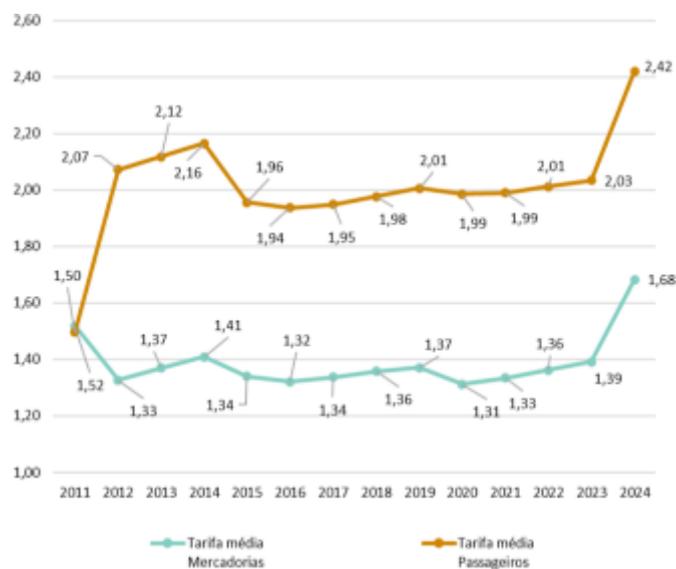
- As estimativas das demonstrações financeiras dos operadores ferroviários – CP (passageiros), Fertagus (passageiros), Medway (mercadorias) e Takargo (mercadorias) –, relativas ao exercício findo a 31 de dezembro de 2022;
- Os gastos suportados, em 2022, pelos operadores com a TUI, conforme a informação disponibilizada pelos próprios operadores à AMT;
- Os indicadores de atividade relativos aos anos de 2019 e 2022 (não foram considerados os anos de 2020 e 2021, por estarem influenciados pelas restrições provocadas pela pandemia), com o objetivo de aferir as taxas de variação, no período em referência, do número de CK; do VN e do peso relativo dos gastos com a TUI na estrutura total de gastos operacionais e no VN de cada operador analisados.

### Evolução da atividade 2022 (estimativa) vs. 2019 (real)

(confidencial)

<sup>43</sup> Aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na redação em vigor.

### Evolução da TUI mercadorias e passageiros 2011-2024



Fonte: IP, Fundamentação das Tarifas – Diretório da Rede 2024 (dezembro de 2022)

A análise do impacto no desempenho financeiro dos operadores de transporte ferroviário considera a variação dos rendimentos e dos gastos com a TUI, consoante os seguintes cenários prospetivos de evolução do negócio:

- **Cenário Neutro (*ceteris paribus*)** – Tem apenas em consideração a variação dos custos com a TUI para 2024, em resultado da aplicação do IPC e da proposta da IP, e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais e no VN, considerando que os CK e o VN são idênticos aos verificados em 2022, ou seja, são constantes;

- **Cenário Pessimista** – Avalia o impacto da variação dos custos com a TUI para 2024 em resultado da aplicação do IPC e da proposta da IP e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais atualizados à taxa de inflação prevista para 2023 e 2024 (5,8% e 3,3%, respetivamente) e no VN, considerando taxas de crescimento de 0% para os CK e 2,5% para o VN (pressuposto de melhoria dos coeficientes de ocupação e aumento dos preços);
- **Cenário Moderado** – Avalia o impacto da variação dos custos com as TUI para 2024, em resultado da aplicação do IPC e da proposta da

IP e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais atualizados à taxa de inflação prevista para 2023 e 2024 (5,8% e 3,3%, respetivamente) e no VN, considerando taxas de crescimento de 1% para os CK e 7,5% para o VN;

**Cenário Otimista** – Avalia o impacto da variação dos custos com as TUI para 2024, em resultado da aplicação do IPC e da proposta da IP, e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais atualizados à taxa de inflação prevista para 2023 e 2024 (5,8% e 3,3%, respetivamente) e no VN, considerando taxas de crescimento de 2,5% para os CK e de 10% para o VN.

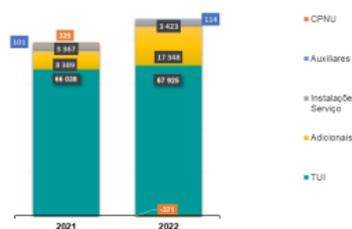
## 7.2. Análise de impacto

(confidencial)

## 7.3. Análise

Segundo o R&C de 2022, a IP cobrou de TUI € 67 925 000, pelo que um acréscimo de 20% em 2023 representaria € 13 585 000, para um nível de atividade idêntico ao desenvolvido em 2022.

O aumento verificado em 2022 deve-se, maioritariamente, aos rendimentos com **Serviços Adicionais**, que aumentaram 9,0 milhões, pela refaturação, aos Operadores Ferroviários da Energia Elétrica de Tração, cujo incremento face a 2021 decorre do forte aumento dos custos com a energia em geral, e elétrica em particular, verificada no ano de 2022.



Os rendimentos provenientes da **Tarifa de Utilização da Infraestrutura (TUI)** representaram, no ano de 2022, 68,0 milhões de euros, o que representa um aumento de 1,9 milhões de euros (3%) face ao período homólogo de 2021.

O serviço de passageiro, que é responsável por 89% dos rendimentos provenientes da TUI, cresceu 3,4% em 2022, enquanto o serviço de mercadorias diminuiu 1,1%. Apresenta-se no quadro seguinte a evolução por segmento.

AUXILIAR	unidade: milhares de euros		
	2021	2022	Var. (%)
UI-Urbano e Suburbano	28 322	28 272	0%
UI-Regional e InterRegional	14 222	14 000	-2%
UI-Longo Curso e Internacional	14 858	16 938	12%
UI-Mercadorias	7 334	7 268	-1%
UIMarchas - Dividi por operador	1 275	1 362	6%
UI-Especial	27	86	69%
	66 038	67 925	3%

A evolução da atividade em 2022 face a 2021 resulta de um conjunto de fatores, dos quais salientamos os seguintes:

Informação mais desagregada foi prestada no âmbito do cálculo da Taxa de Regulação da Infraestrutura Ferroviária em que se demonstra que a TUI ascende a um montante no valor total de € 67 925 480,37, resultante do somatório das taxas de utilização cobradas no âmbito dos seguintes serviços de transporte ferroviário:

- Passageiros = € 59 295 645,41
- Mercadorias = € 7 268 046,18
- Marchas = € 1 361 788,78

Se considerarmos só as taxas pagas pelas mercadorias o aumento de 20 % representa cerca de € 1 453 609,20 € e, se considerarmos que 20 % das marchas são mercadorias, num aumento de 20% teremos mais € 54 471, 55.

No total:

- Na generalidade, o aumento global de 20% representa um acréscimo de receita cobrada de € 13 585 096;
- O aumento de 20 % representa para as mercadorias cerca de € 1 508 080, 75, se os ck de 2023 fossem os mesmos de 2022.

Face ao referido, haverá que considerar o seguinte:

- Estamos atualmente perante um contexto inflacionista e de aumento de custos de produção, designadamente energético, sobretudo causados por fatores de instabilidade externa;
- A nível europeu está em curso um processo de definição de regras relevantes quanto ao cálculo, atualização e medição de impactos no mercado de taxas de utilização da infraestrutura.

Face ao exposto neste e no anterior ponto, torna-se mais difuso e menos objetivo o cálculo ou estimativa da capacidade do mercado em absorver

aumentos de custos (na sua estrutura de custos ou na transferência para os clientes finais) sem prejudicar, de forma substancial, a sua sustentabilidade e competitividade.

Por outro lado:

- O atual enquadramento nacional não prevê incentivos concretos à utilização da ferrovia, designadamente, no que se refere à modelação do custos de utilização face ao desempenho dos serviços prestados. Portugal não implementou uma rede de incentivos à ferrovia como acontece com outros países europeus, que não só mitigam impactos dos custos da energia como incentivam à utilização da rede ferroviária, sobretudo no transporte de mercadorias.
- Consta-se, ao invés, a atribuição de incentivos diretos a outros modos de transporte, de forma desigual ou não correspondente com o modo ferroviário.

Neste contexto, a conclusão por um impacto reduzido do aumento em 20% nas tarifas do Pacote Mínimo de Acesso no equilíbrio económico-financeiro das empresas poderá não ser completamente fiável, e não tem em conta o quadro de crescente assimetria concorrencial com outros modos de transporte.

Acresce que o Diretório de Rede de 2023 previa a manutenção do anterior método de atualização das tarifas de utilização, segundo o IPC, até 2024.

Como reconhece a IP, apesar de considerado necessário, o expressivo aumento proposto em 2024 é bastante impactante nos operadores ferroviários.

À partida poder-se-ia ponderar proceder apenas a uma atualização superior ao IPC, mas inferior a 20%, em conjunto com a implementação de algumas das medidas adiante recomendadas, acomodando a

perda de receita estimada, diretamente ou por via do Contrato Programa.

Mesmo, nesse cenário, considera-se que seria imperativo dar início à implementação de medidas estruturais de incentivo ao transporte ferroviário, à semelhança de outros países europeus, por uma questão de coerência e para dar um importante sinal ao mercado das perspetivas futuras, estáveis, sustentáveis e previsíveis.

Contudo, considera-se que, face ao atual contexto de incerteza económica e ajustamentos da política regulatória a nível europeu, seria aconselhável não proceder a significativos acréscimos tarifários quanto à utilização da infraestrutura.

Por uma questão de coerência de política pública, mais se considera que se deve favorecer o princípio da promoção da competitividade do setor, para, por essa via, aumentar a sua utilização e, consequentemente, as receitas, do que prosseguir uma política de recuperação tendencialmente total dos custos diretos por via da cobrança de tarifas. De sublinhar que não se considera aconselhável a perspetivação de cenários nesta linha, mesmo quando se tem apenas em conta o custo marginal.

Considera-se que mais relevante será sempre proceder à efetiva contabilização dos gastos tidos com a gestão da rede, de acordo com a legislação europeia, para ponderar as vias da sua recuperação do que direcionar apenas para a sua recuperação por via da TUI.

Acresce ainda que, por uma questão de equidade concorrencial, será mais favorável ao interesse

público, designadamente na prossecução de políticas de coesão territorial, crescimento económico e descarbonização da economia, promover uma atualização tarifária em linha com o efetuado para as infraestruturas rodoviárias.

Nesse sentido, perante a perspetiva de redução para 2024 de 30% em portagens na infraestrutura rodoviária, pelo valor de cerca de 70 milhões de euros, seria coerente e a título de discriminação positiva, a aplicação da mesma redução na utilização da infraestrutura ferroviária, do que poderia resultar, designadamente, uma atualização em linha com o IPC ou, no limite, uma atualização de 0%, com um perda de receita estimada, à partida, de cerca de 13 milhões de euros, a acomodar no contrato programa da IP o que, no fundo, representava um desconto de 20%, inferior, portanto, aos 30% concedido aos utilizadores da infraestrutura rodoviária.

Naturalmente, tal faria sentido, transitoriamente, na pendência da consolidação das orientações europeias nesta matéria, bem como da introdução de medidas estruturais de incentivo ao transporte ferroviário, à semelhança de outros países europeus, e de medidas de competitividade do setor por via da melhoria do desempenho, designadamente em futuros diretórios de rede.

## 8. Análise e recomendações

### Enquadramento

A AMT tem vindo a cumprir a sua missão de Regulador Económico Independente, com jurisdição nos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres, marítimos e fluviais, respetivas infraestruturas e cadeias logísticas, incluindo as redes rodoviária, ferroviária e de outros modos de transporte guiado, o sistema portuário, as vias navegáveis interiores, terminais de passageiros e de mercadorias, e instalações logísticas e de serviços associadas.

Além das atribuições estatutárias da AMT, que estabelecem poderes de regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, regulamentação, fiscalização, inspeção e auditoria, emissão de instruções vinculativas e estabelecimento de medidas cautelares e poderes sancionatórios, a AMT tem estabelecido um modelo de regulação que se exprime nos seguintes pilares estratégicos:

- Desenvolvimento de um exercício de avaliação de *compliance* das vertentes determinantes para os mercados da mobilidade;
- Conhecimento compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade; Supressão de falhas de mercado;
- Redução e, tendencialmente, eliminação de falhas de Estado, incluindo as do legislador, enquanto organizador da economia, e de regulamentação;
- Promoção da confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente das Racionalidades, não aditivas e de verificação cumulativa: Dos Investidores; Dos Profissionais, Empreendedores e Utilizadores/Consumidores; e, Dos Contribuintes.

Esta metodologia considera uma abordagem holística e tem natureza interdisciplinar, numa reflexão crítica, tendo em conta o estado da arte relativo às linhas de transformação endógena e exógena dos mercados da mobilidade e dos Transportes.

Pretende-se que a aplicação deste modelo contribua para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, tendo por base:

- A adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, sindicáveis e de longo prazo, reduzindo os custos de contexto e tendo impacto positivo nos mercados relevantes da mobilidade, que promovam a competitividade;
- A inovação e a antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência não falseada, ou seja, sem restrições, nem distorções.

Tem-se em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, que constitui efetivamente também um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado. Mas é também um garante de uma esfera alargada e melhor protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da concorrência, da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo, a par, a coesão socioeconómica e territorial.

O seu conteúdo concreto decorre das dimensões de inclusividade, eficiência e sustentabilidade, cada qual sendo objeto de uma métrica, contribuindo

decisivamente para a organização dos diferentes modos de transporte, da sua intermodalidade e multimodalidade, concretamente:

- **Inclusividade** - Envolve a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as Pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- **Eficiência** - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- **Sustentabilidade** - Agrega 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, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacote Ecológico Europeu.

### **Análise**

Não obstante as previsões legislativas genéricas da possibilidade de implementação de medidas de incentivo à transferência modal para a ferrovia, sobretudo em transporte de mercadorias, a verdade é que, como reconhecido pelo Tribunal de Contas Europeu, a diversidade de diplomas europeus e nacionais aplicáveis a diferentes modos de transportes têm colocado questões concorrenciais e de incompatibilidade de regras no transporte intermodal, impedindo a expansão deste tipo de transporte e dificultando o cumprimento das metas de descarbonização da economia e do setor dos transportes.

A promoção da intermodalidade é um imperativo, mas o transporte rodoviário permanece relevante pela sua flexibilidade, pelo seu papel essencial na capilaridade do sistema de distribuição porta-a-porta e por ter menos restrições de capacidade que o transporte ferroviário.

Todos os modos de transportes devem cumprir o seu papel específico, não existindo melhores ou piores, mas antes aqueles que se revelam adequados para uma determinada oferta e procura, na sua interação com o território.

Esta visão integrada, de uma cadeia coerente e eficiente, deve estar cada vez mais no centro das opções das políticas públicas, tendo em conta o abastecimento de longa distância, a logística urbana, as infraestruturas portuárias, as plataformas logísticas, o transporte rodoviário e ferroviário, e as plataformas eletrónicas agregadoras.

O foco não se poderá resumir apenas à construção das infraestruturas, mas também:

- No seu adequado planeamento e em políticas proativas de ordenamento do território;
- No potencial de eficiência da sua organização e digitalização;
- Na sua sustentabilidade económica, ambiental e social, bem como na sua resiliência;
- No seu potencial de geração de riqueza, emprego e coesão territorial.

Para atingir os objetivos de duplicar o tráfego ferroviário de mercadorias até 2050, é necessário um olhar específico sobre o transporte ferroviário como a espinha dorsal do sistema para efetivamente descarbonizar a economia.

Devem ser implementadas e reponderadas medidas incentivadoras da utilização dos mais adequados modos, da melhoria de enquadramento legal e das infraestruturas físicas e digitais, bem como de um modelo de financiamento sustentável desta evolução.

Os utilizadores públicos, empresariais e particulares devem poder fazer as escolhas mais sustentáveis e para que o sistema seja atrativo é necessário:

- Mais e melhor investimento em infraestruturas e equipamentos mais integrados entre os diversos modos;
- Atuar na integração e complementaridade de serviços com serviços e infraestruturas ferroviárias e rodoviárias, nacionais e internacionais, de ligação a portos e zonas logísticas e de produção;
- Utilização de sistemas inteligentes de transportes e plataformas agregadoras de acesso a vários serviços, que tornem mais eficiente a gestão da capacidade e a coordenação dos horários das diversas ofertas;
- Aposta no planeamento e ordenamento do território quanto à localização de zonas comerciais e industriais em função de serviços e infraestruturas existentes ou planeadas.

Para sustentar estas mudanças importa:

- Mobilizar, flexibilizar e redirecionar recursos em setores críticos e de parcerias a nível global, nacional, regional e local envolvendo os governos, o setor privado e a sociedade civil;
- Reinventar as formas de financiamento do sistema, para combater as assimetrias e potenciar a inovação tecnológica, com contributos da academia e das empresas.

É também necessário ponderar, numa visão global do sistema:

- A aposta na tarifação do carbono, de acordo com o princípio do utilizador-pagador;
- A internalização do custo das emissões de CO<sub>2</sub> nos diversos modos;
- Repensar os impostos sobre a energia e a não subsidiação de combustíveis fósseis, que devem poder equilibrar a prossecução dos objetivos das várias transições.

Importa referir algumas das intervenções regulatórias da AMT neste mercado:

- A validação anual dos Diretórios de Rede, incluindo das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos à tarifação e à repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, informação necessária para viabilizar o acesso e utilização da rede.
- Em 2022 foi criado um grupo de trabalho para avaliar o sistema de contratação de energia elétrica para tração e respetiva tarifação, para ponderar medidas de promoção da competitividade dos operadores de transporte ferroviário, em especial na redução dos gastos com energia para tração (que representava mais de 20% dos custos operacionais em 2021). Foi apresentado um novo modelo de mercado, baseado na abertura ao fornecimento de energia elétrica diretamente aos operadores ferroviários, por qualquer comercializador de energia, permitindo reduzir custos na contratação com fornecedores, customizada com negociação caso a caso;
- A AMT efetuou recomendações ao gestor da infraestrutura, no contexto da gestão e repartição da capacidade da rede ferroviário, para estabelecer “Acordos-Quadro” com as empresas de transporte ferroviário. Pretende-se

uma maior transparência e previsibilidade na utilização da rede, o que é necessário para antecipar e viabilizar investimentos, sem prejuízo do livre acesso à rede e da concorrência entre operadores;

- São elaborados relatórios anuais de monitorização da execução dos investimentos e do estado de conservação da infraestrutura<sup>44</sup>, de forma a avaliar a efetiva execução dos investimentos e de políticas públicas, alertando para a necessidade de correção de desvios e seus impactos no sistema;
- Foi realizado um estudo estatístico de caracterização do mercado e das empresas de transporte de mercadorias com vários indicadores, com relevância para a disseminação do conhecimento por todos os interessados e para a fundamentação de políticas públicas. O modo rodoviário e sobretudo pequenas e médias empresas são responsáveis por quase 2/3 da totalidade de toneladas de mercadorias transportadas, sendo que o transporte ferroviário é utilizado, em média, para distâncias superiores a 240 km, sendo a distância média percorrida em rodovia de 75 km.
- Já em 2023 a AMT deliberou pela suspensão da aplicação de uma taxa ferroviária no acesso ao terminal de portos de Sines, por se afigurar que o seu valor não se encontrava fundamentado face aos custos da efetiva utilização daquela infraestrutura e porque representava um instrumento discriminatório face ao transporte

rodoviário, sendo contraproducente com os objetivos de transferência modal;

- Está a ser iniciada a consulta bienal aos utilizadores da infraestrutura ferroviária, obrigatória a nível europeu, no sentido de avaliar a sua satisfação.

Sem prejuízo das Orientações que estão a ser preparadas pela Comissão no sentido de adequar e harmonizar os sistemas de tarifação europeus para promoverem uma otimização da utilização da capacidade, principalmente no tráfego transfronteiriço de longa distância, considera-se que a AMT está em condições de propor medidas de alteração ao atual modelo de tarifação da infraestrutura, no sentido da promoção da competitividade do setor ferroviário.

Tendo em conta o atual enquadramento legal, os objetivos de descarbonização e transferência modal e promoção do transporte intermodal, e tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, considera-se ser de efetuar as propostas constantes dos pontos seguintes, com os fundamentos ali expostos.

### **8.1. Equilíbrio de contas e desempenho do gestor da infraestrutura**

A atualização de tarifas é relevante e contribui para a manutenção da sustentabilidade financeira da IP, enquanto gestor da infraestrutura ferroviária<sup>45</sup>, o

a garantir uma utilização, um fornecimento e um desenvolvimento ótimos e eficazes da infraestrutura, sem deixar de assegurar o equilíbrio financeiro e de disponibilizar meios para a prossecução deste objetivo. O gestor de infraestrutura deve, em condições normais de atividade e num prazo que não exceda cinco anos, assegurar que o seu balanço e demonstração de resultados apresentem um equilíbrio entre: a) As receitas provenientes da cobrança das taxas de utilização da infraestrutura, os excedentes provenientes de outras atividades

44

<https://www.amt-autoridade.pt/media/3515/monitorizacaoinvestimentoscomunicado2022.pdf>.

<sup>45</sup> Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 217/2015: No âmbito da política geral definida pela União Europeia, e tendo em conta o desenvolvimento da infraestrutura e o financiamento referido no número anterior, o gestor de infraestrutura deve adotar um programa de atividades que inclua planos de investimento e de financiamento, devendo esse programa ser concebido de modo

que constitui uma obrigação legal decorrente da Diretiva 2012/34/UE (transposta pelo Decreto-Lei n.º 217/2015).

Nos anos anteriores, a IP tem acumulado um défice de exploração, também tendo em conta que a taxa de utilização de infraestrutura não foi atualizada numa mais direta proporção dos efetivos custos com a gestão da infraestrutura e porque não se tem verificado a implementação de outras medidas que permitam promover a competitividade do setor.

O respetivo défice de exploração da atividade de gestão da infraestrutura ferroviária ascendeu a 59,1 milhões de euros em 2022 e a 70,4 milhões de euros em 2021.

Será de recordar que o contrato programa foi celebrado em 11 de março de 2016 e foi prorrogado sucessivamente, nos mesmos termos, até 30 de junho de 2022, prevendo um montante máximo de compensações de 27.527.528 euros, que corresponde ao proporcional de seis meses do valor da indemnização compensatória prevista no contrato-programa para o ano de 2020.

Tendo em conta a legislação europeia e nacional e de forma a assegurar a sustentabilidade da empresa e promover a competitividade do setor importa proceder à revisão do contrato-programa<sup>46</sup> celebrado entre a IP e o Estado, no sentido de o mesmo refletir, em toda a sua medida, a realidade da exploração do gestor da infraestrutura, designadamente em matéria de compensações.

Ou seja, deve refletir os efetivos gastos e rendimentos da empresa, bem como aqueles gastos

---

comerciais, as receitas não reembolsáveis provenientes de fontes privadas e o financiamento estatal, e incluindo, se for o caso, adiantamentos; e b) Os custos incorridos com a construção, o financiamento, a gestão, a manutenção, a conservação e a disponibilização da infraestrutura.

<sup>46</sup> De acordo com o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, cabe ao Estado definir as regras de atribuição dos incentivos, através do contrato-programa, de medidas regulamentares ou da

e défices que são suportados pelo Estado e que não são transferidos para os utilizadores.

Importa também salientar que a AMT efetuou anteriormente recomendações de alteração ao Contrato Programa<sup>47</sup>, designadamente de revisão dos indicadores e das metas de desempenho relacionados com a capacidade da rede, tendo em consideração:

- As obras previstas em planos de investimentos correspondente à duração temporal do Contrato Programa
- O eventual impacto dos atrasos na execução dos investimentos na consecução das metas de desempenho;
- A qualidade efetiva da infraestrutura, dos procedimentos e da atribuição de canais aos operadores

Foi recomendada a revisão de indicadores, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, a proteção do ambiente, a segurança, a produtividade e a eficiência económica.

Esta revisão é relevante no sentido de incentivar à eficiência da atividade do gestor da infraestrutura, tendo em conta que se considera que o nível de tarifação da infraestrutura deve ter uma relação com a qualidade dos serviços prestados, prestados deficientemente ou não prestados, mesmo que temporariamente.

Tais ajustamentos implicam, necessariamente, a revisão das metas de desempenho, conferindo um grau de exigência de desempenho superior, mas,

combinação de incentivos destinados a reduzir os custos no contrato e o nível das taxas através de medidas regulamentares.

<sup>47</sup> Memorando de Análise / Diagnóstico dos Indicadores, Objectivos e Multas Contratuais Constantes do Contrato Programa entre o Estado e a IP de 30 de outubro de 2018, Pareceres n.º 12/2021, de 23 de janeiro, e n.º 53/2021, de 24 de junho.

consequentemente, uma maior necessidade de disponibilidade orçamental, podendo ter impacto nas compensações financeiras.

## 8.2. Supervisão do mercado

Os Diretórios de Rede devem dar aos agentes económicos as informações necessárias para o exercício dos seus direitos, garantindo a transparência e a não discriminação na utilização da infraestrutura e nos serviços prestados nas instalações de serviço, mas também devem ser instrumentos de promoção da competitividade do setor.

Recorde-se que na avaliação da satisfação dos utilizadores da infraestrutura é apontada a existência de procedimentos pouco eficientes ou pouco aderentes à necessidade de promoção de um transporte ferroviário competitivo.

Nesse sentido importa que seja previsto no Diretório de Rede:

- Capacidade mínima garantida para o transporte de mercadorias na atribuição e gestão dos canais horários;
- Maior flexibilidade na programação dos serviços de transporte, cuja falta constitui uma desvantagem significativa em comparação com outros modos de transporte, nomeadamente o rodoviário.

De referir que a grande maioria das intervenções de manutenção na rede ferroviária são previstas para o período noturno para assegurar o mínimo de perturbação possível. Trata-se da faixa horária na qual é agendada a maioria dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias, já que a capacidade da rede é maior do que no período diurno em resultado, em resultado dos horários dos comboios de passageiros. Consequentemente, o

transporte ferroviário de mercadorias é muito mais afetado pelos trabalhos de manutenção programada na rede do que o transporte de passageiros.

Por outro lado, tendo em conta a necessidade do mercado de dispor de previsibilidade e estabilidade das tarifas, considera-se recomendável que:

- O Diretório de Rede contemple um período regulatório mínimo de três anos para efeitos de atualização tarifária anual de acordo com índices publicados por entidades oficiais;
- A atualização tarifária deve ser modulada por um referencial de desempenho fundado na disponibilidade e, ou, fiabilidade da rede ferroviária nacional, que incentive a eficiência do gestor da infraestrutura, tal como anteriormente defendido.

Em ambos os casos, considera-se que estas alterações, a preparar para o Diretório de Rede de 2025, devem ser devidamente acauteladas na revisão do Contrato Programa.

## 8.3. Incentivos à transferência modal

Considerando os objetivos de descarbonização dos transportes e de consequente transferência modal da rodovia para a ferrovia, recomenda-se que o Governo pondere a adoção de medidas de incentivo a essa transferência, mitigando os efeitos da necessária atualização tarifária num período regulatório estável de 3 anos, designadamente através da implementação de mecanismos semelhantes aos que têm vindo a ser autorizados pela Comissão Europeia para outros Estados-Membros.

Para mitigar o impacto nos operadores ferroviários, não só do aumento da TUI, mas também dos restantes gastos (com peso superior a 80% no

transporte de passageiros e superior a 90% no transporte de mercadorias), e ainda para incentivar a procura de serviços ferroviários, poderá ser ponderada a implementação de um regime de incentivo, dirigido aos clientes da ferrovia (passageiros e mercadorias), assente no apoio ao tarifário, que proporcione tarifas de tal forma atrativas, que induza a transferência de outros modos de transporte para a ferrovia e, por essa via, contribua para os objetivos europeus e nacionais de descarbonização dos transportes.

É o caso da medida implementada nos Países-Baixos, que compensa os beneficiários pela diferença nos custos externos entre aqueles modos de transporte, incidindo sobre cada contentor transportado em modos mais eficientes do ponto de vista ambiental que o rodoviário<sup>48 49</sup>.

De recordar igualmente o mecanismo espanhol, em que os custos elegíveis correspondem à parte dos custos externos que o transporte ferroviário possibilita evitar em comparação com o transporte rodoviário. Os custos elegíveis são calculados como a diferença entre os custos externos do transporte

rodoviário de mercadorias e os custos externos do transporte ferroviário de mercadorias

Considerando os princípios estabelecidos na Diretiva do Transporte Combinado, poderia ser ponderada a atribuição de incentivos dirigidos aos utilizadores do transporte de mercadorias em função das mercadorias que fossem transportadas maioritariamente por via ferroviária, tendo em conta a distância percorrida.

Para o efeito, os incentivos devem seguir as orientações da Comissão "*Community guidelines on State aid for railway undertakings*<sup>50</sup>" e de acordo com a metodologia utilizada pela Comissão no "*Commission Handbook*"<sup>51</sup>.

Isto porque medidas de apoio destinadas às operações de transporte combinado visam reduzir o transporte rodoviário de mercadorias e incentivar a utilização de outros modos de transporte, como o transporte ferroviário, o transporte por vias navegáveis interiores e o transporte marítimo, reduzindo, dessa forma, a poluição atmosférica, as emissões de gases com efeito de estufa, os

---

<sup>48</sup> Os Países Baixos criaram uma medida, que visou apoiar a transferência modal no transporte de mercadorias, da rodovia para a ferrovia e para as vias navegáveis interiores, compensando os beneficiários pela diferença nos custos externos entre aqueles modos de transporte. Mais especificamente, a medida tem como objetivo incentivar uma transferência de pelo menos 200 TEU por dia da rodovia para as vias navegáveis interiores, nos chamados Corredores de Transporte de Mercadorias Leste e Sudeste, e de pelo menos 2.000 TEU por dia da rodovia para a ferrovia. De acordo com as autoridades holandesas, sem a medida, não teria havido incentivo para as empresas se envolverem na transferência modal. O apoio tem duração máxima de 24 meses e consiste em subsídios não reembolsáveis para reduzir os custos externos. Os valores máximos de apoio são de 20 € por cada contentor transportado por via navegável interior nos corredores de transporte de mercadorias Leste ou Sudeste ou por ferrovia no território holandês.

<sup>49</sup> O "*Modal Shift Programme*" da DP World pretende aumentar para 40% a quota da ferrovia até ao final de 2025, com isso evitando a emissão de 30 mil toneladas de CO2 equivalentes por ano. Ao abrigo da iniciativa, será cobrada uma taxa única de dez

libras por cada contentor de importação cheio que chegue ao terminal de Southampton. O valor da taxa será devolvido aos clientes que utilizem a ferrovia para transportar os contentores para distâncias acima de 140 milhas (cerca de 225 km). Os clientes que optem também pela ferrovia para transportar os seus contentores em distâncias inferiores às 140 milhas receberão um prémio de 70 libras por contentor. Com esta iniciativa, a DP World propõe-se incentivar o recurso à ferrovia, sobretudo nas curtas distâncias, compensando de algum modo os eventuais sobrecustos, uma vez que nas distâncias mais longas (acima das tais 140 milhas) já estará provado que o comboio pode ser competitivo com a rodovia. Para já, o programa de incentivos estará em vigor durante 12 meses.

Disponível em: <https://www.transportesenegocios.pt/dp-world-incentiva-opcao-pela-ferrovia/>.

<sup>50</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0722%2804%29>.

<sup>51</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

acidentes de viação, o ruído e o congestionamento do tráfego.

Assim, sem colocar em causa a viabilidade financeira e os rendimentos espectáveis dos operadores ferroviários e do gestor da infraestrutura, será possível incrementar a procura do serviço ferroviário<sup>52</sup>.

Importa referir que se for ponderado um auxílio direto ao consumidor, tal não configurará um auxílio de estado, não colocando em risco o *“level playing field”*, ao contrário de outros mecanismos de financiamento a agentes económicos. Mesmo neste caso, considera-se que o apoio direto a empresas poderá ser contraproducente na medida em que o mesmo poderá ser absorvido por aquelas, não se refletindo no cliente final e assim anulando a possibilidade de acréscimo da procura. Seja como for, será sempre recomendável a validação do mecanismo de apoio pela Comissão Europeia<sup>53</sup>.

Sem prejuízo de outras medidas, pode ser equacionada, paralelamente, o mecanismo alemão em que foi atribuída pelo Estado uma ajuda de 1,1 biliões de euros, para fazer face ao aumento excecional dos preços da energia, devido à guerra da Rússia contra a Ucrânia, e manter assim a competitividade intermodal.

Esta medida mereceu o apoio da Comissão que considerou que a ajuda de 1,1 biliões de euros permitirá à Alemanha apoiar a tração elétrica dos comboios, que é mais *“amiga do ambiente”* do que a tração a diesel, contribuindo assim para a Alemanha cumprir os seus objetivos do Pacto Ecológico Europeu, enquanto reduz o ónus dos

crescentes custos de eletricidade para os operadores de transporte, em benefício de passageiros e dos clientes de mercadorias.

A implementação de limitação do aumento dos custos de eletricidade para os operadores de transporte ferroviário, por via de subvenções diretas, necessita, neste caso, de validação da Comissão Europeia.

## 8.4. Políticas públicas

Seguindo as considerações do Tribunal de Contas Europeu, importa estabelecer metas específicas para a quota do transporte intermodal e inclusão dos mesmos em planos nacionais de transportes, os planos nacionais em matéria de energia e clima.

Recomenda-se, por isso, a sua inclusão na revisão, em curso, do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 ou em planos setoriais.

Por outro lado, a transferência modal tem sido um objetivo de longa data que pode dar um contributo significativo para a descarbonização do setor dos transportes, um dos principais objetivos da política ambiental da UE.

As estratégias e iniciativas conexas centram-se na transferência do transporte de mercadorias da estrada para modos menos poluentes, como o transporte ferroviário, o transporte marítimo de curta distância e o transporte por vias navegáveis interiores e, no caso do transporte de passageiros, pretende-se reduzir a atratividade do transporte

<sup>52</sup> De acordo com o n.º 7 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, *“Caso a tarifação dos custos ambientais implique um aumento do montante global das receitas pelo gestor de infraestrutura, este só é permitido se essa tarifação for aplicada ao transporte rodoviário de mercadorias nos termos do direito da União Europeia.”*.

<sup>53</sup> Sem prejuízo do Regulamento (UE) 2022/2586 do Conselho de 19 de dezembro de 2022 relativo à aplicação dos artigos 93.º, 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais nos setores do transporte ferroviário, do transporte por via navegável e do transporte multimodal, que permite isentar de notificação à Comissão procedimento de incentivo à transferência modal.

individual a favor de meios mais sustentáveis, em especial nas zonas urbanas congestionadas.

Para conseguir resultados mais efetivos, importa fazer um planeamento integrado do uso do solo e da mobilidade, conjugado com políticas de restrição de automóveis e melhorias no espaço público. Além disso, o planeamento da mobilidade tem de ser visto de uma forma abrangente e integrada e não individualizada por modo de transporte, sem consideração dos restantes modos, como tem sido prática no nosso país.

Deve, pois, fomentar-se uma mobilidade sem descontinuidades, com soluções inovadoras e inteligentes que favoreçam a utilização multimodal e que fomentem a descarbonização das cidades, bem como promover o investimento em infraestruturas de transporte pesado em meio urbano e suburbano.

Nesse sentido, o modo ferroviário deve assumir um papel estruturante no sistema de transportes, quer a nível nacional, quer a nível regional ou metropolitano, devendo os restantes modos ser planeados numa lógica de complementaridade. Em meio urbano, deve igualmente ser considerado o papel estruturante do metropolitano.

Considera-se recomendável:

- A adoção de planos de mobilidade sustentável, por revisão de planos setoriais e de ordenamento do território, numa cadeia coerente e eficiente, tendo em conta o abastecimento de longa distância, a logística urbana, as infraestruturas portuárias, as plataformas logísticas, transporte rodoviário e ferroviário, e as plataformas eletrónicas agregadoras;

- Estabelecer metas específicas para a quota do transporte intermodal e considerá-las nos planos nacionais de transportes, nos planos nacionais em matéria de energia e clima e nos planos setoriais e associar tais metas ao financiamento necessário à sua implementação;
- No planeamento de infraestruturas e serviços de transportes implementar um sistema de indicadores de avaliação do impacto daqueles, quanto à respetiva sustentabilidade ambiental, social, energética, digital, territorial, económica, financeira, e do ponto de vista dos diferentes interesses societários, como seja, os investidores; os profissionais, empreendedores e utilizadores e consumidores; e, contribuintes.

## **8.5. Internalização das externalidades e tarifação de custos ambientais**

Poderá também ser ponderada a revisão do regime existente sobre taxas de carbono e fiscal sobre combustíveis fósseis, de forma a tornar equitativo o tratamento do setor ferroviário face ao setor rodoviário, como contrapartida pela emissão de gases poluentes e demais externalidades ambientais negativas provocadas por estes meios de transporte<sup>54</sup>, com o objetivo de incentivar a transferência modal do transporte rodoviário para o transporte ferroviário.

Naturalmente, teria de se ter em conta a (in)existência de alternativas viáveis e exequíveis por via ferroviária para que se pudesse ponderar aplicar uma tal taxa ao transporte rodoviário de mercadorias.

---

<sup>54</sup> Portaria n.º 38/2021 de 16 de fevereiro.

Seja como for, a tarifação dos custos ambientais<sup>55</sup> só é permitida se a mesma for aplicada nos termos do direito da União Europeia. Ou seja, a metodologia utilizada e os cálculos efetuados devem ser tornados públicos, devendo ser possível demonstrar, nomeadamente, quais são os custos específicos da infraestrutura de transporte concorrente não cobertos que o transporte ferroviário permite evitar, e assegurar que o regime é aplicável às empresas em condições não discriminatórias<sup>56</sup>.

De acordo com a Comissão Europeia<sup>57</sup> os custos externos e de infraestrutura dos transportes na União Europeia são apenas parcialmente internalizados pelos impostos e taxas correntes. Estes não são capazes de capturar a variação dos custos marginais externos e de infraestrutura em diferentes situações e o princípio do utilizador-pagador tem uma aplicação muito limitada.

Mas como impostos/taxas sobre os transportes são da competência dos Estados-Membros, podem não ser facilmente harmonizados a nível da UE e, portanto, pode ser preferível usar instrumentos alternativos não tarifários, podendo reduzir os riscos de distorções do mercado interno e oferecer melhores condições para investir em novas tecnologias reduzindo custos externos.

Por outro lado, o ITF<sup>58</sup> refere que a mudança para veículos elétricos e melhorias contínuas na eficiência de combustível de veículos com motor de combustão interna diminuirá drasticamente as receitas dos impostos sobre os combustíveis, exigindo uma mudança fundamental na tributação dos transportes. O relatório identifica potenciais pacotes de impostos e taxas que poderiam gerar receita mais eficientemente e manter e aumentar os incentivos para a transição para um sistema de transporte sustentável.

Acresce que o Tribunal de Contas Europeu aponta que existem atos jurídicos, em especial no domínio do transporte rodoviário, que têm impacto na competitividade do transporte intermodal. Por exemplo, a Diretiva Eurovinheta regula as taxas que podem ser impostas aos veículos rodoviários, a fim de ter em conta as externalidades deste tipo de transporte. Ou seja, devem ser cobradas portagens baseadas na distância percorrida aos veículos pesados de mercadorias, em consonância com o princípio do poluidor-pagador.

Todavia, em casos devidamente justificados, os Estados-Membros mantêm a possibilidade de isentar determinados troços da infraestrutura rodoviária destas portagens e, em vez disso, utilizar um sistema de vinhetas baseado no tempo (por

<sup>55</sup> Handbook on External Costs of Transport - <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/2014-handbook-external-costs-transport.pdf>.

<sup>56</sup> Ver artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 217/2015: "1 - Quando da utilização da infraestrutura ferroviária, pode ser criado um regime temporário de compensação dos custos ambientais, dos custos ligados a acidentes e dos custos de infraestrutura comprovadamente não cobertos nos modos de transporte concorrentes, na medida em que esses custos excedam os custos equivalentes próprios do caminho-de-ferro. 2 - Caso uma empresa ferroviária que beneficie de uma compensação goze de um direito exclusivo, a compensação deve ser acompanhada de benefícios comparáveis para os utilizadores. 3 - A metodologia utilizada e os cálculos efetuados são tornados públicos, devendo ser possível demonstrar, nomeadamente, quais são os custos específicos da

infraestrutura de transporte concorrente não cobertos que o transporte ferroviário permite evitar, e assegurar que o regime é aplicável às empresas em condições não discriminatórias. 4 - A autoridade dos transportes deve assegurar a compatibilidade do regime referido no n.º 1 com o disposto nos artigos 93.º, 107.º e 108.º do TFUE."

<sup>57</sup> Sustainable transport infrastructure charging and internalization of transport externalities

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0efedf2c-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

58

<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/decarbonisation-pricing-road-transport.pdf>.

exemplo, com a validade de um mês) ou não cobrar quaisquer portagens.

Mantendo-se esta situação, também em Portugal, não existirão quaisquer incentivos à transferência modal para a ferrovia de forma a aumentar a rentabilidade das empresas, o aumento das receitas da taxa de utilização da infraestrutura e a diminuição das emissões.

Tem sido defendida o fim ou redução progressiva de isenções ao transporte rodoviário em portagens e a introdução de taxas de congestionamento ou incentivos ao transporte em horários menos congestionados bem como ao transporte maioritariamente intermodal, por via fiscal.

O Tribunal de Contas Europeu defendeu, em vários relatórios, que os Estados-Membros devem promover condições equitativas para diferentes meios de transporte, mediante a introdução de medidas regulamentares adicionais e/ou outras medidas destinadas a apoiar o tráfego ferroviário de mercadorias, sempre que necessário. Em relação aos custos do acesso às infraestruturas, cumpre atender a externalidades como os impactos ambientais, os congestionamentos ou o número de acidentes provocado por cada meio de transporte.

O artigo 264.º da Lei do Orçamento do Estado para 2023 estabelece um denominado *“Mecanismo para a mobilidade sustentável e coesão territorial”* a criar no primeiro semestre de 2023, para promover a mobilidade sustentável e a coesão territorial, financiado por reafetação das reduções fiscais da receita proveniente do ISP, incluindo o

---

<sup>59</sup> Renovação do parque automóvel e da infraestrutura subjacente, atendendo a critérios de sustentabilidade ambiental e eficiência energética; Âmbito dos atuais regimes de descontos aplicáveis a portagens nos territórios de baixa densidade no interior do país; Incentivo a programas de mobilidade sustentável como o PART e o Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público.

<sup>60</sup> Podendo incluir o Passe Ferroviário Nacional que foi criado e anunciado sem ser objeto de Parecer na AMT ao abrigo do

adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub>. Pretende-se determinar diversas soluções relativas às diferentes matérias<sup>59</sup>.

Ainda que esteja em causa a atribuição de apoios financeiros aos utilizadores de transportes públicos, podendo abranger serviços ferroviários<sup>60</sup>, de forma a aumentar a procura e por essa via, também a rentabilidade de empresas, mesmo que não se perspetivando alterar as taxas de utilização da infraestrutura, por outro lado preconizam-se medidas de redução de portagens.

É certo que as medidas de promoção da coesão territorial são da maior relevância, mas, neste caso, é introduzida uma medida de redução do custo da infraestrutura rodoviária, fomentando o transporte individual em detrimento do transporte ferroviário.

Se o transporte de passageiros pode ser beneficiado, o transporte de mercadorias poderá ser penalizado, uma vez que a utilização da infraestrutura ferroviária não é alterada, não acontecendo o mesmo com o transporte rodoviário, ainda que mais poluente.

Nesse sentido, poderá ser recomendável a ponderação de um sistema de tarifação efetivo na infraestrutura rodoviária, baseado na distância percorrida, mas que seja diferenciada, designadamente entre áreas metropolitanas e outras regiões com menos alternativas disponíveis, ainda que com critérios iguais a nível nacional quanto a emissões de veículos em concreto.

Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, desconhecendo-se o *“estudo sobre a revisão do tarifário dos serviços ferroviários ao abrigo de obrigações de serviço público, que preveja a sua simplificação e os moldes em que se pode fazer o alargamento do passe ferroviário nacional às restantes categorias de serviços”*, conforme referido no artigo 170.º da Lei do Orçamento do Estado para 2023.

Por outro lado, e sem prejuízo da integração de todos os modos de transporte no comércio de emissões (mercado voluntário de carbono), importa sobretudo apontar para medidas de incentivo à utilização e não à sua taxaço, pelo menos a um nível que possa impedir o desenvolvimento económico e por essa via limitar a inovação e o investimento em meios ambientalmente sustentáveis.

Seja como for, importa sublinhar que não obstante as previsões legislativas genéricas da possibilidade de implementação de medidas de incentivo à transferência modal para a ferrovia, sobretudo em mercadorias, a verdade é que, como reconhecido pelo Tribunal de Contas Europeu, a diversidade de diplomas europeus e nacionais aplicáveis a diferentes modos de transportes tem levantado questões concorrenciais e de incompatibilidade de regras no transporte intermodal, impedindo a expansão deste transporte e dificultando o cumprimento das metas de descarbonização de economia e do setor dos transportes. Por isso, o desenho e implementação destas medidas devem ser sustentados de forma cautelosa, devendo ser validadas pela Comissão Europeia.

Por outro lado, e tal como decorre do citado relatório do Tribunal de Contas Europeu, a transferência modal depende da implementação de diversos mecanismos que não apenas os tarifários ou incentivos financeiros, devendo assentar também na digitalização de fluxos de informação e procedimentos da cadeia logística e na melhoria da capacidade da infraestrutura ferroviária.

## 8.6. Melhoria da capacidade da rede

Continua a ser necessário o investimento da renovação e reforço de ligações existentes e na construção de novas ligações ferroviárias, nacionais

e internacionais, dedicadas ao transporte de mercadorias.

Tal investimento deverá sempre ser acompanhado de incentivos à utilização da rede e não apenas por via da capacidade, mas também beneficiando os operadores e as mercadorias que recorram mais, em função da distância, ao transporte ferroviário.

Assim é recomendável que:

- Seja introduzida uma avaliação do potencial de transferência modal dos projetos financiados realizando análises de custo-benefício face aos objetivos de coesão ambiental, económica, social e territorial e tendo em conta metas relativas à transferência quota modal ao longo dos corredores da rede principal (Rede Transeuropeia).
- Se proceda à avaliação de necessidades de infraestruturas de terminais tendo especialmente em conta os aspetos transfronteiriços e os corredores da Rede Principal.

Quanto a este último aspeto, o Tribunal constatou que, relativamente a uma parte significativa da rede, não era fácil aceder às informações eletrónicas sobre aspetos como a localização dos terminais e os respetivos serviços, bem como sobre a sua capacidade em tempo real. Esta situação desincentiva os operadores logísticos de optarem pela intermodalidade, dado que é mais moroso e oneroso obter as informações necessárias para conceber novos trajetos intermodais para as suas mercadorias.

## 8.7. Digitalização

No que se refere à digitalização, e porque esta está intimamente ligada à transição ambiental da economia, importa referir que em Portugal foi

criada a Janela Única Logística (JUL), cuja condições de funcionamento e acesso, bem como da respetiva governação, gestão e operação se encontram previstas no Decreto-Lei n.º 158/2019, de 22 de outubro.

A JUL foi criada com os objetivos de aumentar a eficiência das cadeias logísticas e as economias de escala entre os portos e os utilizadores, simplificar, harmonizar e desmaterializar procedimentos, maximizar a utilização das infraestruturas nacionais para o transporte de mercadorias, potenciar a intermodalidade e a utilização de transportes com maior sustentabilidade ambiental e servir como plataforma tecnológica de suporte.

São competentes para a sua implementação a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, sendo esta a autoridade competente nacional, e as Administrações Portuárias, enquanto autoridades competentes locais.

Neste aspeto, recomenda-se o reforço da aposta no projeto da JUL, designadamente com a introdução de uma nova visão organizacional de funcionamento<sup>61</sup>, mais abrangente e vinculativa, com o objetivo de potenciar a intermodalidade e a utilização de transportes com maior sustentabilidade ambiental, incentivando a utilização da rede ferroviária nacional.

A AMT poderá desempenhar aqui um papel mais ativo, não só através da monitorização dos dados recolhidos pela JUL, aos quais não existe atualmente acesso direto, mas também através da Comissão Nacional para a Simplificação e Digitalização do Transporte e Logística, prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 158/2019, de 22 de outubro, a qual

---

<sup>61</sup> De acordo com o artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015 compete à AMT verificar que os sistemas de informação e bilhética não provocam distorções da concorrência nem discriminação entre as empresas ferroviárias.

assegura o acompanhamento permanente da implementação da JUL e, apesar de ter uma composição alargada, não prevê atualmente a participação da AMT.

Mais se impõe que a JUL funcione como um verdadeiro mecanismo de quantificação das externalidades ambientais (positivas e negativas) de todos os modos de transportes, o que permite fundamentar e calibrar todas os incentivos à transferência modal, mas também orientar uma melhor gestão dos serviços por parte de todos os operadores e uma melhor supervisão das entidades públicas competentes.

Segundo a OCDE<sup>62</sup>, Portugal estabeleceu metas para 2030 no Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030) mas as projeções indicam que serão necessárias políticas adicionais para cumprir os objetivos mais ambiciosos. O impacto das medidas existentes e previstas não é quantificado e o seu financiamento continua a não ser claro.

Este desenvolvimento da JUL poderá dar resposta parte das necessidades suscitadas por via de:

- Melhorar a recolha de dados nacionais sobre o transporte intermodal de mercadorias, em colaboração com o Eurostat e os serviços nacionais de estatística, nomeadamente avaliando a necessidade de incluir requisitos de comunicação de dados num ato legislativo.
- Incentivar a digitalização de fluxos de informação e a definição de especificações técnicas interoperáveis comuns;
- Partilhar de forma eficiente informações pelos operadores logísticos ao longo da cadeia logística, evitando atrasos devido a capacidade

<sup>62</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm>

insuficiente dos terminais ou à indisponibilidade de serviços de transbordo;

- Estabelecer metas relativas à transferência quota modal ao longo dos corredores da rede principal (Rede Transeuropeia);.

Ao abrigo do Regulamento (EU) 2020/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2020 relativo a informações eletrónicas sobre o transporte de mercadorias, o IMT participou no projeto #eFTI4EU, com um orçamento total de 28,3 milhões de euros, metade dos quais financiados ao abrigo do programa *Connecting-Europe-Facility* (CEF) da Comissão Europeia, coordenado pela Estónia, com a cooperação da Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Itália, Lituânia e Portugal, para desenvolver um sistema de utilização de documentos eletrónicos de transporte. Seria da maior relevância a integração de sistemas na JUP, para maximizar os recursos públicos e efetuar investimentos numa perspetiva integrada.

Importa referir que o presente estudo tem um foco superior no transporte ferroviário de mercadorias, uma vez que o transporte de passageiros tem sido alvo de fortes apoios públicos, por via da contratualização de serviços públicos e pela atribuição de descontos tarifários, o que tem tido um relevante impacto na procura e, por essa via, tem contribuído para a sustentabilidade dos mercados. Tal não se verifica com o transporte ferroviário de mercadorias, onde a atividade económica é desenvolvida sobretudo por conta e risco dos agentes económicos.

De qualquer forma, importa promover a digitalização dos serviços de transporte de

passageiros, articulando os serviços ferroviários e rodoviários:

- Promovendo tarifários comuns, não apenas ferroviários<sup>63</sup>, nas diversas regiões e em articulação do estado com as autoridades locais;
- Criando plataformas digitais de divulgação dos serviços ferroviários, nas estações, nos comboios e em aplicações próprios e multimodais, envolvendo operadores rodoviários e autoridades de transportes.

Por outro lado, a Estratégia da Mobilidade Inteligente e Sustentável da Comissão Europeia defende que, até 2030, as viagens coletivas programadas de menos de 500 km devem ser neutras em termos de carbono na UE, sendo a medida mais audaz diminuir as viagens aéreas naquela distância por transferência para os serviços ferroviários, também através da comercialização de bilhetes multimodais. Contudo, considera-se que deveria ser ponderada uma análise da substituíbilidade dos serviços rodoviários de longo curso pelos serviços ferroviários.

Na verdade, os serviços rodoviários de longo curso, que são um mercado liberalizado, são autorizados sem uma análise de impacto nos serviços ferroviários. É certo que, atualmente poderão ser mais competitivos em termos de preço e tempo de viagem<sup>64</sup>, e que o transporte ferroviário não terá capacidade para absorver a procura, mas não existem dados que permitam comprovar que o potencial do transporte ferroviário de capacitação de passageiros esteja esgotado ou que esteja a ser subutilizado, pelo menos no longo curso.

Importa também chamar à colação a recente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu

---

<sup>63</sup> Tal como estipula o Regulamento (UE) 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021 relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários.

<sup>64</sup> <https://eco.sapo.pt/2023/02/12/autocarro-anda-mais-depressa-que-o-comboio-em-portugal-e-poe-travao-a-sustentabilidade/>

e do Conselho relativo à contabilização das emissões de gases com efeito de estufa dos serviços de transporte<sup>65</sup>.

Estabelece um quadro regulamentar comum para a contabilização das emissões de gases com efeito de estufa dos serviços de transporte em toda a cadeia de transporte multimodal, criando assim condições de concorrência equitativas entre modos, segmentos e redes nacionais da União.

A maior transparência sobre o desempenho dos vários serviços deverá contribuir para incentivar os intervenientes no mercado a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e a tornar os transportes mais eficientes e mais sustentáveis.

Considera-se que, para garantir que o cumprimento de objetivos de descarbonização do setor dependem da aplicação do regulamento e das suas metodologias a qualquer entidade que preste ou organize serviços de transporte de mercadorias e de passageiros na União que calcule as emissões de gases com efeito de estufa de um serviço de transporte com partida ou destino no território da União e divulgue dados desagregados sobre essas emissões a terceiros para efeitos comerciais ou regulamentares.

Sem a sua aplicação efetiva, em conjunto com outros metodologias utilizadas pela Agência Portuguesa do Ambiente<sup>66</sup>, não será possível avaliar o desempenho ambiental de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes em função das metas de descarbonização do país, nem tão pouco apurar, com rigor, a valia dos investimentos efetuados e planeados e, conseqüentemente, do “*financial gap*” associado ao cumprimento de tais objetivos.

---

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13217-Count-your-transport-emissions-CountEmissions-EU\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13217-Count-your-transport-emissions-CountEmissions-EU_en)

Para a ponderação dos exatos termos de implementação destas medidas, que se consideram relevantes independentemente da atualização tarifária para 2024, a AMT encontra-se disponível para, em articulação com a IP e o Governo, promover as diligências necessárias para os Diretórios de Rede de 2025 e seguintes poderem vir já a incorporar algumas daquelas medidas.

As medidas propostas, sobretudo as relacionadas com o contrato programa e com o Diretório de Rede implicam a sua proposta e fundamentação por parte da IP, enquanto outras, implicam a articulação com o Ministério do Ambiente e da Ação Climática, na fundamentação e elaboração de medidas de incentivo ao transporte ferroviário e intermodal, seguindo o exemplo de outros países.

## 8.8. Atualização tarifária

Face ao atual contexto de incerteza económica e ajustamentos da política regulatória a nível europeu, considera-se aconselhável não proceder a acréscimos tarifários na ordem dos 20%, como proposto pela IP, quanto à utilização da infraestrutura.

Por uma questão de coerência de política pública, mais se considera que se deve favorecer o princípio da promoção da competitividade do setor, para, por essa via, aumentar a sua utilização e, conseqüentemente, as receitas, do que prosseguir uma política de recuperação tendencialmente total dos custos por via da cobrança de tarifas.

Acresce ainda que, por uma questão de equidade e simetria concorrencial, será mais favorável ao interesse público, designadamente na prossecução

<sup>66</sup> <https://rea.apambiente.pt/content/emiss%C3%B5es-de-gases-com-efeito-de-estufa>

de políticas de coesão territorial, crescimento económico e descarbonização da economia, promover uma atualização tarifária em linha com o efetuado para as infraestruturas rodoviárias.

Nesse sentido, perante a perspetiva de redução para 2024 de 30% em portagens na infraestrutura rodoviária seria coerente e a título de discriminação positiva, a aplicação de idêntica medida de redução da tarifa de utilização da infraestrutura ferroviária, do que poderia resultar, designadamente, uma atualização em linha com o IPC ou, no limite, uma atualização de 0%.

Naturalmente, tal faria sentido, transitoriamente, na pendência da consolidação das orientações europeias nesta matéria, bem como da introdução de medidas estruturais de incentivo ao transporte ferroviário, à semelhança de outros países europeus, que promovam a competitividade do setor por via da melhoria do desempenho, designadamente em futuros Diretórios de Rede.

## 9. Conclusão

O Estado Português assumiu compromissos muito ambiciosos em matéria de redução de emissões de GEE, nomeadamente para o setor dos transportes. A transferência para modos de transporte mais eficientes e sustentáveis é, pois, indispensável, sendo a transferência para a ferrovia um dos instrumentos mais eficazes, na medida em que o transporte ferroviário consegue assegurar a movimentação de pessoas e bens em grande escala, de uma forma rápida, económica e segura, com níveis baixos de emissões e um uso reduzido do solo. Acresce que o seu material circulante tem um ciclo de vida longo, contribui para reduzir o congestionamento e para melhorar a qualidade do ar.

Para além dos investimentos ferroviários previstos, em termos de infraestrutura e também de material circulante, que terão certamente um efeito muito positivo na transferência dos modos rodoviário e aéreo para a ferrovia, importa também equacionar a implementação de outras medidas que permitam que os preços dos transportes reflitam o seu impacto no ambiente e na saúde, conforme preconizado no Pacote Ecológico Europeu, de forma a tornar mais competitivos os modos mais eficientes e sustentáveis, promovendo a utilização desses modos de transporte em detrimento dos mais poluentes e implementando assim o princípio do poluidor pagador.

Os serviços prestados às empresas de transporte ferroviário pelo gestor da infraestrutura ferroviária para o acesso, circulação e atividades acessórias à prestação dos serviços de transporte ferroviário são sujeitos a taxas, cujo cálculo segue um conjunto de regras estabelecidas na legislação nacional e da União Europeia.

O novo modelo tarifário, em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, e no Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, tem subjacente a imputação dos custos diretos associados à exploração do serviço ferroviário.

A primeira aplicação do novo modelo tarifário ocorreu no ano de 2020 e teve como ano de referência, para o apuramento dos custos diretamente imputáveis à exploração, o último ano em que as contas do gestor da infraestrutura (IP) se encontravam aprovadas e certificadas aquando da publicação do respetivo Diretório da Rede, ou seja, o ano de 2017.

Nos anos seguintes (2021, 2022 e 2023), o tarifário foi atualizado com base na evolução da inflação, e não através do cálculo anual dos custos diretos, os quais subiram significativamente após 2017, por via de diversos fatores, entre outros, o aumento dos custos salariais e despesas de manutenção.

Além disso, os primeiros anos de aplicação do modelo coincidiram com a pandemia da COVID-19, período em que, devido às restrições impostas, se verificou uma forte redução na utilização do transporte ferroviário, com consequente quebra de receitas. Para atenuar esse efeito, o Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho, veio permitir aos Estados-Membros autorizarem os gestores de infraestrutura a eliminar, adiar ou reduzir as taxas de acesso à infraestrutura ferroviária durante a pandemia, assegurando ao mesmo tempo auxílios estatais aos gestores de infraestrutura por esta perda de receitas.

Importa também destacar a possibilidade em termos tarifários prevista na Diretiva 2012/34/EU (transposta pelo Decreto-Lei n.º 217/2015), que prevê, no seu artigo 34.º, a possibilidade de “criar

*um regime temporário de compensação, aquando da utilização da infraestrutura ferroviária, dos custos ambientais, dos custos ligados a acidentes e dos custos de infraestrutura comprovadamente não cobertos nos modos de transporte concorrentes, na medida em que esses custos excedam os custos equivalentes próprios do caminho de ferro.”*

Contudo, a extensão e qualidade da rede ferroviária nacional e a sua procura, condicionada pela situação periférica do país, levam à necessidade de ponderar medidas de incentivo à sua utilização, equilibrando os interesses de financiamento do gestor da infraestrutura com as necessidades de sustentabilidade das empresas ferroviárias e os imperativos de descarbonização do setor e da economia.

Tal como recomenda o Tribunal de Contas Europeu e decorre da Estratégia para a Mobilidade Inteligente e Sustentável da Comissão Europeia, é necessária uma abordagem holística do sistema de transportes, com o foco na promoção do transporte intermodal privilegiando o transporte ferroviário, atuando em diversas frentes, incluindo em matéria tarifária.

Face ao exposto, e tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, formulam-se as seguintes **Recomendações** de adaptação do regime regulatório e regulamentar aplicável ao setor ferroviário e de introdução de incentivos à utilização do transporte ferroviário, sobretudo de mercadorias, por transferência ou articulação com o transporte rodoviário:

### **1. Equilíbrio de contas e desempenho do gestor da infraestrutura**

- Rever o contrato-programa celebrado entre a IP e o Estado, no sentido de o mesmo refletir a realidade da exploração, designadamente em matéria de compensações financeiras;

- Rever os indicadores e as metas de desempenho relacionados com a qualidade, eficácia e eficiência da gestão da capacidade da rede, tendo em conta o plano de Investimentos e os atrasos na sua execução e com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, a proteção do ambiente, a segurança, a produtividade e a eficiência económica;
- Proceder ao cálculo da tarifação da infraestrutura por relação com a qualidade dos serviços prestados, prestados deficientemente ou não prestados, mesmo que temporariamente, bem como da infraestrutura.

### **2. Supervisão do mercado**

Revisão do Diretório de Rede no sentido de:

- Contemplar um período regulatório mínimo de três anos para efeitos de atualização tarifária anual;
- Efetuar a atualização tarifária modulada por um referencial de desempenho fundado na disponibilidade e, ou, fiabilidade da rede ferroviária nacional, que incentive a eficiência do gestor da infraestrutura;
- Prever a capacidade mínima garantida para o transporte de mercadorias na atribuição e gestão dos canais horários;
- Conferir maior flexibilidade na programação dos serviços de transporte, cuja falta constitui uma desvantagem significativa em comparação com outros modos de transporte, nomeadamente o rodoviário.

### **3. Incentivos à transferência modal**

- Implementar mecanismos de incentivo à utilização e sustentabilidade do transporte ferroviário semelhantes aos que têm vindo a ser autorizados pela Comissão Europeia para outros Estados-Membros;

- Privilegiar incentivos dirigidos aos clientes da ferrovia (passageiros e mercadorias), assentes no apoio ao tarifário, que proporcione tarifas de tal forma atrativas, que induza a transferência de outros modos de transporte;
- Atribuir apoios com base nas metodologias da Comissão Europeia, tendo em conta a necessidade de equilibrar os incentivos atribuídos aos modos rodoviário e ferroviário, privilegiando o transporte intermodal.

#### **4. Políticas públicas**

- Adotar planos de mobilidade sustentável, por revisão de planos setoriais e de ordenamento do território, numa cadeia coerente e eficiente, tendo em conta o abastecimento de longa distância, a logística urbana, as infraestruturas portuárias, as plataformas logísticas, transporte rodoviário e ferroviário, e as plataformas eletrónicas agregadoras;
- Estabelecer metas específicas para a quota do transporte intermodal e considerá-las nos planos nacionais de transportes, nos planos nacionais em matéria de energia e clima e nos planos setoriais e associar tais metas ao financiamento necessário à sua implementação;
- No planeamento de infraestruturas e serviços de transportes implementar um sistema de indicadores de avaliação do impacto, quanto à respetiva sustentabilidade ambiental, social, energética, digital, territorial, económica, financeira, e do ponto de vista dos diferentes interesses societários, como seja, os investidores; os profissionais, empreendedores e utilizadores/consumidores; e, contribuintes

#### **5. Internalização das externalidades e tarifação de custos ambientais**

- Rever o regime existente sobre taxas de carbono e fiscal sobre combustíveis fósseis, de forma a

tornar equitativo o tratamento do setor ferroviário face ao setor rodoviário. Ter em conta a (in)existência de alternativas viáveis e exequíveis por via ferroviária para que se pudesse ponderar aplicar uma tal taxa ao transporte rodoviário de mercadorias;

- Adotar, por via legislativa, a metodologia utilizada pela Comissão Europeia de forma a demonstrar os custos específicos da infraestrutura de transporte concorrentes não cobertos que o transporte ferroviário permite evitar, e assegurar que o regime é aplicável às empresas em condições não discriminatórias;
- Redução progressiva de isenções de tarifação ambiental ao transporte rodoviário em infraestruturas rodoviárias.

#### **6. Melhoria da capacidade de rede**

- Investir na renovação e reforço de ligações existentes e na construção de novas ligações ferroviárias, nacionais e internacionais;
- Aplicar incentivos à utilização da rede e não apenas por via da capacidade, mas também beneficiando os operadores e as mercadorias que recorram mais, em função da distância, ao transporte ferroviário;
- Introduzir a avaliação do potencial de transferência modal dos projetos financiados realizando análises de custo-benefício face aos objetivos de coesão ambiental, económica, social e territorial e tendo em conta metas relativas à transferência quota modal ao longo dos corredores da rede principal;
- Avaliar as necessidades de infraestruturas de terminais tendo especialmente em conta os aspetos transfronteiriços e os corredores da Rede Principal;

- Promover informações eletrónicas sobre aspetos como a localização dos terminais e os respetivos serviços, bem como sobre a sua capacidade em tempo real;

## **7. Digitalização**

- Apostar no projeto da Janela Única Logística, designadamente com a introdução de uma nova visão organizacional de funcionamento mais abrangente e vinculativa, com o objetivo de potenciar a intermodalidade e a utilização de transportes com maior sustentabilidade ambiental, incentivando a utilização da rede ferroviária nacional;
- Utilizar a JUL como mecanismo de quantificação das externalidades ambientais (positivas e negativas) de todos os modos de transporte;
- Melhorar a recolha de dados nacionais sobre o transporte intermodal de mercadorias, em colaboração com o Eurostat e os serviços nacionais de estatística;
- Incentivar a digitalização de fluxos de informação e a definição de especificações técnicas interoperáveis comuns;

- Partilhar de forma eficiente informações pelos operadores logísticos ao longo da cadeia logística, evitando atrasos devido a capacidade insuficiente dos terminais ou à indisponibilidade de serviços de transbordo;

- Estabelecer metas relativas à transferência da quota modal ao longo dos corredores da rede principal (Rede Transeuropeia);
- Internalização dos indicadores constantes da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à contabilização das emissões de gases com efeito de estufa dos serviços de transporte

## **8. Atualização tarifária**

No atual contexto de incerteza económica e de ajustamentos da política regulatória a nível europeu, considera-se aconselhável: (i) não proceder, transitoriamente, a acréscimos tarifários na ordem dos 20%, tal como proposto pela IP, quanto à utilização da infraestrutura e (ii) introduzir medidas de melhoria do desempenho da rede e de competitividade do setor.

## Anexo 1

**Tabela 1** – Valores para 2024 das componentes incluídas no cálculo da TUI (com base no cenário 2 da proposta apresentada pela IP)

COMPONENTES DA TARIFA		PARÂMETROS DE AFETAÇÃO	VALOR DO PARÂMETRO
Custo Unitário Direto	CUD	Valor único	2,17
Utilização infraestruturas catenária e plataformas	P <sub>1</sub>	Tração Elétrica com Plataformas	1,0199
		Tração Elétrica sem Plataformas	1,0133
		Tração Diesel com Plataformas	0,9137
		Tração Diesel sem Plataformas	0,9072
Procura da Linha	C <sub>2i</sub>	Linhas Tipo A	1,00
		Linhas Tipo B	0,90
		Linhas Tipo C	0,85
Horário do Comboio	C <sub>3</sub>	Horário Peak	1,00
		Horário Regular	1,00
		Horário Low	0,85
		Marchas	1,00
		Mercadorias	1,00

COMPONENTES DA TARIFA	PARÂMETROS DE AFETAÇÃO	VALOR DO PARÂMETRO
Segmento de Mercado* C <sub>4</sub>	Urbanos	1,25
	Regional	1,00
	Longo Curso Normal	1,25
	Longo Curso Alta Qualidade	1,30
	Internacional	1,00
	Especial	1,25
Fator de Implementação F	Aplicável ao segmento de mercado mercadorias e marchas	Tabela abaixo

\*O presente tarifário prevê a possibilidade de distinguir os segmentos de passageiros de acordo com a prestação de serviço público ou não. O atual Diretório da Rede não prevê diferenciação na tarifa por não se encontrar necessidade para a mesma.

**Tabela 2** – Valores do fator de implementação progressiva aplicado ao segmento de mercadorias

ANO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Fator aplicado à tarifa	81,0%	82,0%	83,0%	84,0%	85,0%	86,5%	88,5%	91,0%	94,5%	99%

**Tabela 3** – Valores da TUI a vigorar em 2024 (com base no cenário 2 da proposta apresentada pela IP)

HORÁRIO	LINHAS	PASSAGEIROS												MERCADORIAS		MARCHAS	
		URBANOS		REGIONAL		LONGO CURSO NORMAL		LONGO CURSO ALTA QUALIDADE		INTERNACIONAL		ESPECIAL		E	NE	E	NE
		E	NE	E	NE	E	NE	E	NE	E	NE	E	NE				
PEAK	A	2,77	2,48	2,21	1,98	2,77	2,48	2,88	2,58	2,21	1,98	2,77	2,48	1,87	1,67	1,87	1,67
	B	2,49	2,23	1,99	1,78	2,49	2,23	2,59	2,32	1,99	1,78	2,49	2,23	1,68	1,51	1,68	1,51
	C	2,35	2,11	1,88	1,69	2,35	2,11	2,45	2,19	1,88	1,69	2,35	2,11	1,59	1,42	1,59	1,42
REGULAR	A	2,77	2,48	2,21	1,98	2,77	2,48	2,88	2,58	2,21	1,98	2,77	2,48	1,87	1,67	1,87	1,67
	B	2,49	2,23	1,99	1,78	2,49	2,23	2,59	2,32	1,99	1,78	2,49	2,23	1,68	1,51	1,68	1,51
	C	2,35	2,11	1,88	1,69	2,35	2,11	2,45	2,19	1,88	1,69	2,35	2,11	1,59	1,42	1,59	1,42
LOW	A	2,35	2,11	1,88	1,69	2,35	2,11	2,45	2,19	1,88	1,69	2,35	2,11	1,59	1,42	1,59	1,42
	B	2,12	1,90	1,69	1,52	2,12	1,90	2,20	1,97	1,69	1,52	2,12	1,90	1,43	1,28	1,43	1,28
	C	2,00	1,79	1,60	1,43	2,00	1,79	2,08	1,86	1,60	1,43	2,00	1,79	1,35	1,21	1,35	1,21

€/CK  
Legenda:  
E – Tração elétrica. NE – Tração não elétrica.

**Tabela 4** – Valores médios da TUI a vigorar em 2024 (com base no cenário 2 da proposta apresentada pela IP)

TUI	Valores em 2024
<b>Global</b>	2,31 €/CK
<b>Passageiros</b>	2,42 €/CK
<b>Mercadorias</b>	1,68 €/CK



**AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES**

Palácio Coimbra,  
Rua de Santa Apolónia, 53  
1100-468 Lisboa  
Tel.: (+351) 211 025 800

[www.amt-autoridade.pt](http://www.amt-autoridade.pt)