Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

# TARIFAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA

## DEFINIÇÃO DE NOVO MODELO DE REGULAÇÃO E PROPOSTAS DE PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE DO SETOR FERROVIÁRIO

dezembro de 2025

Versão Expurgada (confidencial removido)

# Índice


PREÂMBULO 3
I. SUMÁRIO EXECUTIVO 5
II. ENQUADRAMENTO 10
III. ORIENTAÇÕES, LEGISLAÇÃO EUROPEIA E NACIONAL 15
IV. DEFINIÇÃO DOS CUSTOS ELEGÍVEIS 40
V. EQUILÍBRIO DAS CONTAS DO GESTOR DA INFRAESTRUTURA 44
VI. BENCHMARKING INTERNACIONAL 48
VII. MÉTODOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS E INCENTIVOS 53
VIII. ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O CÁLCULO DE TAXAS DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA E GESTÃO DE CAPACIDADE 69
IX. SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO 73
X. ANÁLISE DA SEGMENTAÇÃO DO MERCADO EM PORTUGAL 77
XI. CAPACIDADE DO MERCADO PARA PAGAR 82
XII. CONCORRÊNCIA ENTRE MODOS 86
XIII. ANÁLISE DE CENÁRIOS DE ATUALIZAÇÃO DA TAXA DE UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA 90
XIV. ANÁLISE DE IMPACTO DOS VÁRIOS CENÁRIOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS NO DESEMPENHO DOS OPERADORES DE MERCADORIAS 101
XV. SIMULAÇÃO DO IMPACTO DAS VÁRIAS OPÇÕES DE TARIFAÇÃO 105
XVI. FUNDAMENTAÇÃO DA PROPOSTA DE NOVO MODELO DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA 111
XVII. SIMULAÇÃO DA RECEITA DA TAXA DE UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA 117
XVIII. ANÁLISE DOS IMPACTOS NA TUI DOS APOIOS PÚBLICOS AO TRANSPORTE DE MERCADORIAS 124
XIX. MECANISMOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DA GESTÃO DA INFRAESTRUTURA 128
XX. CONSULTA PRÉVIA 131
XXI. CONSIDERAÇÕES GERAIS 142
ANEXO I 157
ANEXO II 159
ANEXO III 161

# PREÂMBULO

**Ana Paula Vitorino**
*Presidente da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes*

As características multidimensionais da mobilidade e dos transportes, com impactos transversais em todas as atividades económicas, tornam imperativo que os problemas e as soluções sejam encarados numa perspetiva multissetorial. A política nacional e europeia de mobilidade, preconiza a promoção do transporte intermodal de passageiros e mercadorias, estruturados em função das vantagens do transporte ferroviário e do seu contributo para a descarbonização.

Neste contexto, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) elaborou e divulgou em outubro de 2023 um estudo sobre a formação de tarifas de utilização da infraestrutura ferroviária, com recomendações para a promoção da competitividade do mercado ferroviário. Com base em benchmarking internacional, foram explicitados os critérios de formação e atualização de tarifas, bem como analisados os impactos sobre cenários de atualização, tendo-se recomendado, entre outras medidas:

- Melhoria do Contrato-Programa do gestor da infraestrutura com metas de desempenho relacionados com a eficiência da gestão da capacidade da rede;
- Implementar mecanismos de incentivo à utilização e sustentabilidade do transporte ferroviário;
- Investir na renovação e reforço de ligações existentes e na construção de novas ligações ferroviárias, nacionais e internacionais;
- Apostar da digitalização da cadeia logística.

O Governo veio a acolher, na generalidade, as recomendações da AMT, tendo integrado parte das mesmas no "Pacote da Mobilidade Verde", limitando o aumento da Taxa de Utilização da Infraestrutura, criando um apoio extraordinário ao setor do transporte ferroviário de mercadorias e condicionado a evolução da tarifação a uma avaliação da AMT.

A AMT procedeu, assim, à elaboração desse documento – o presente - e que procura:

- Assegurar o equilíbrio das contas do gestor da infraestrutura;
- Assegurar as condições necessárias para permitir o acesso não discriminatório e equitativo de vários operadores;
- Incentivar os gestores de infraestruturas a otimizar a utilização das suas infraestruturas;
- Promover a estabilidade e a previsibilidade, com regras claras que procuram o equilíbrio entre as necessidades do mercado, do gestor da infraestrutura e do interesse público.

ESTE DOCUMENTO FUNDAMENTA ASSIM UM NOVO MODELO DE ATUALIZAÇÃO TARIFÁRIA, AMBICIONANDO TORNAR O MERCADO FERROVIÁRIO MAIS ATRATIVO PARA O INVESTIMENTO, POTENCIADOR DA TRANSFERÊNCIA MODAL E PROMOTOR DA DESCARBONIZAÇÃO DA ECONOMIA.

O documento salvaguarda, naturalmente, dados confidenciais e segredo de negócio, pelo que alguma da informação encontra-se assinalada com a expressão "[CONFIDENCIAL]".

# I.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

# I. SUMÁRIO EXECUTIVO

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.

Considerando 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, em outubro de 2023 a AMT publicou o estudo "Tarifação da Infraestrutura – Análise e Recomendações"[1], que se debruça 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 estudo considerou, por isso, por uma questão de coerência de políticas públicas dirigidas a uma mobilidade sustentável, efetuar um conjunto de recomendações destinadas a promover a sustentabilidade do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias, por via de alterações ao regime tarifário – fator decisivo na atratividade do transporte ferroviário - mas numa perspetiva holística.

Entre outras recomendações, no estudo recomendou-se a ponderação da implementação de um período regulatório mínimo de três anos e que a atualização tarifária fosse modulada por um referencial de desempenho do gestor da infraestrutura.

Neste contexto e no sentido desenvolver as ações recomendadas no estudo, o presente relatório, com um primeira versão sujeita a consulta em 2024/2025 e uma versão ajustada em outubro de 2025 tem como foco principal a tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária em Portugal, procurando fundamentar e apresentar uma proposta de definição de um modelo regulatório para a atualização tarifária nos próximos anos, mas também efetuar propostas de politica pública e recomendações para a promoção da competitividade do setor ferroviário.

[1] https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/

Assim, foi analisada a legislação e orientações europeias e nacionais pertinentes e aplicáveis e as práticas internacionais, sendo que o objetivo principal da introdução de um modelo regulatório é procurar otimizar várias dimensões críticas como o equilíbrio financeiro do gestor de infraestrutura, a cobertura dos custos de gestão da infraestrutura ferroviária e a promoção da competitividade do setor ferroviário, a par dos compromissos de descarbonização.

O relatório analisa os custos elegíveis para o cálculo das tarifas, o equilíbrio das contas do gestor de infraestrutura, o benchmarking internacional do nível das tarifas aplicáveis e os métodos de atualização das tarifas. O relatório aborda ainda a segmentação do mercado, a capacidade para pagar dos diferentes segmentos do mercado ferroviário e a concorrência entre modos de transporte.

São analisados diferentes cenários de atualização da Taxa de Utilização da Infraestrutura (TUI), com simulações dos seus impactos. O relatório discute ainda os mecanismos de contratualização da gestão da infraestrutura e o impacto dos apoios públicos ao transporte de mercadorias.

O relatório apresenta uma simulação do impacto das várias opções de tarifação no desempenho dos operadores de mercadorias, considerando diferentes cenários prospetivos de evolução da atividade.

Simulou-se o impacto das várias opções de atualização tarifária no desempenho económico dos operadores de mercadorias e do gestor da infraestrutura considerando diferentes cenários prospetivos de evolução da atividade e de indicadores como: a % TUI / Gastos Operacionais; % TUI /Volume de Negócios; % Apoio Extraordinário / Volume de Negócios; Impacto do Apoio Extraordinário nos gastos com a TUI; Evolução do EBITDA e Quebra de receitas da IP.

Para simplificar, a análise de impacto e sensibilidade considerou apenas os cenários base "*ceteris paribus*" e o cenário moderado de evolução da atividade do segmento de mercadorias, que se julga o mais verosímil devido à retoma da circulação de comboios de mercadorias na linha da Beira Alta a ocorrer em

2025 e à previsão de início de operação da linha entre Évora e Caia, provavelmente em 2025 e certamente em 2026.

O segmento de mercado do transporte de passageiros, por operar maioritariamente ao abrigo de contratos de obrigações de serviço público, dispõe de mecanismos contratuais que permitem compensar as atualizações tarifárias, nomeadamente aquelas que por algum motivo possam pôr em causa o equilíbrio económico-financeiro da concessão.

Das simulações efetuadas e para os vários indicadores analisados no segmento de mercadorias para 2025 e 2026, resulta o seguinte:

- **% TUI / Gastos Operacionais:** [CONFIDENCIAL] apresenta a maior percentagem, variando entre 6,6% e 8,7%, enquanto [CONFIDENCIAL] fica entre 4,7% e 6,2%.

- **TUI / Volume de negócios (%):** Ambas as empresas ficam abaixo de 12%, com [CONFIDENCIAL] entre 7,4% e 10,4% e [CONFIDENCIAL] entre 8,1% e 11,3%.

- **Apoio Extraordinário / Volume de Negócios (%):** [CONFIDENCIAL] recebe maior apoio relativamente ao volume de negócios (9,4% a 10,3%) do que [CONFIDENCIAL] (7,1% a 9,3%).

- **Impacto do Apoio Extraordinário nos gastos com a TUI**: estima-se que o apoio a conceder [CONFIDENCIAL] iguala ou supera os gastos com a TUI, enquanto [CONFIDENCIAL] tem uma cobertura de 68,2% a 98,9%.

- **Evolução do EBITDA:** [CONFIDENCIAL] teve queda abrupta no EBITDA em 2024, sendo que a contenção do aumento da TUI no cenário moderado melhora os resultados em 2025 e 2026, embora estes ainda permaneçam negativos. [CONFIDENCIAL] teve aumento significativo do EBITDA em 2024, sendo que a contenção da TUI também impacta positivamente, apresentando sempre resultados positivos neste indicador.

- **Quebra de Receitas da IP:** A perda estimada de receita de TUI no tráfego de mercadorias pode variar entre **203 427** e **1 678 270** euros em 2025 e entre **101 713** e **2 186 837** euros em 2026, conforme a opção analisada. Considerando adicionalmente o tráfego de passageiros e a aplicação do fator de eficiência previsto nas opções[2] D e E, a quebra das receitas totais da TUI com ambos os segmentos de mercado, mercadorias e passageiros, estima-se que seja significativamente maior, variando da seguinte forma, conforme o cenário considerado:

  » Ano 2025:
  Opção D: **7 041 692 (€)**
  Opção E: **1 564 823 (€)**

  » Ano 2026:
  Opção D: **7 587 931 (€)**
  Opção E: **782 408 (€)**

Na sequência dos impactos estudados e tendo em conta todas as dimensões económicas -financeiras em causa dos vários interesses relevantes - empresas de transporte ferroviário, o gestor da infraestrutura e os contribuintes – considerou-se que a opção mais viável para modelar e implementar um modelo regulatório para atualização das taxas de utilização da infraestrutura seria a aplicação de fator de eficiência à variação anual dos custos unitários diretos de gestão da infraestrutura, fundamentado nas ineficiências económicas e operacionais provocadas pela existência ao serviço de ativos que já esgotaram o seu tempo de vida útil.

O presente estudo apresenta, assim, a fundamentação e a proposta de definição de linhas gerais para a implementação de um novo modelo regulatório, com o objetivo de promover a estabilidade e a previsibilidade do mercado, com regras claras e que procuram o equilíbrio entre as necessidades do mercado, do gestor da infraestrutura e do interesse público.

Por esta via pretende-se tornar o mercado ferroviário mais atrativo para o investimento, potenciador da

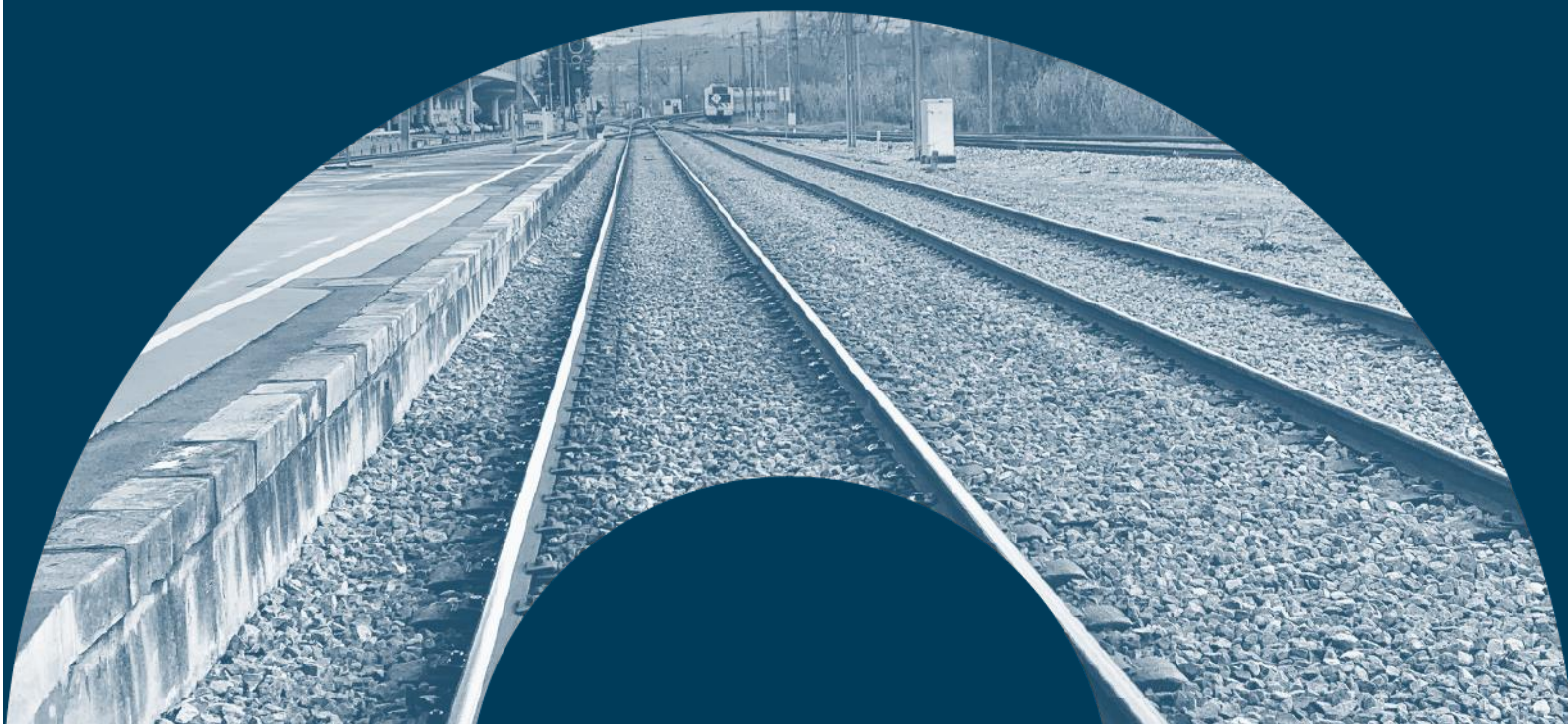
[2] Opção D: Opção onde se estudou o impacto se uma tarifa média de mercadorias ponderada no ano N por um fator de eficiência de 90%.

Opção E: Opção onde se estudou um impacto da aplicação de um fator de eficiência de 90% ao aumento verificado na tarifa média de mercadorias no ano (N) relativamente ao ano (N-1).

transferência modal e promotor da descarbonização da economia, sendo de enquadrar e complementar com medidas de política pública de promoção da competitividade do setor ferroviário, em especial de mercadorias.

# II.

# ENQUADRAMENTO



## II. ENQUADRAMENTO

1. Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea e) dos Estatutos da AMT compete-lhe definir as regras e os critérios de taxação da utilização da infraestrutura ferroviária e homologar as TUI, relativas aos serviços ferroviários do Pacote Mínimo de Acesso (PMA) que integram os Diretórios de Rede, definidos e propostos pela Infraestruturas de Portugal (IP, S.A).

2. Desde 2020, primeiro ano em que entrou em vigor um novo tarifário definido de acordo com os princípios e as regras de cálculo estabelecidos, respetivamente no Decreto-Lei n.º 217/2015 e no Regulamento de Execução (UE) 2015/909, as tarifas de utilização da infraestrutura foram atualizadas pela IP e homologadas pela AMT, desde 2021 e 2023, com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPC), o que num cenário de baixa inflação verificado até 2022 conduziu a valores bastantes modestos de atualização tarifária (de 0,4 % a 1,1 %).

3. Em simultâneo com a entrada em vigor do novo modelo tarifário verificou-se a ocorrência do surto pandémico Covid 19 em 2020, que impactou muito negativamente a atividade do transporte ferroviário, particularmente durante os anos de 2020 e 2021, e, ainda em fase de recuperação em 2022, o que motivou medidas extraordinárias de apoio às empresas de transporte ferroviário por parte dos Estados-Membros e da Comissão Europeia, nomeadamente, a redução ou suspensão do pagamento das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária. A possibilidade de aplicação destes apoios extraordinários foi suspensa a partir de 2023.

4. Na sequência do Covid 19 surgiu a guerra da Ucrânia, que originou uma crise inflacionista e aumento dos custos da energia, sendo que à data de elaboração e publicação do Diretório de Rede de 2024, em 2022, ainda não se perspetivava um cenário de plena normalidade

5. Adicionalmente, no período de 2017 a 2022 verificou-se um agravamento global dos custos do PMA, e consequentemente nos custos diretamente associados à exploração ferroviária, essencialmente devido ao aumento dos custos laborais e de conservação da infraestrutura.

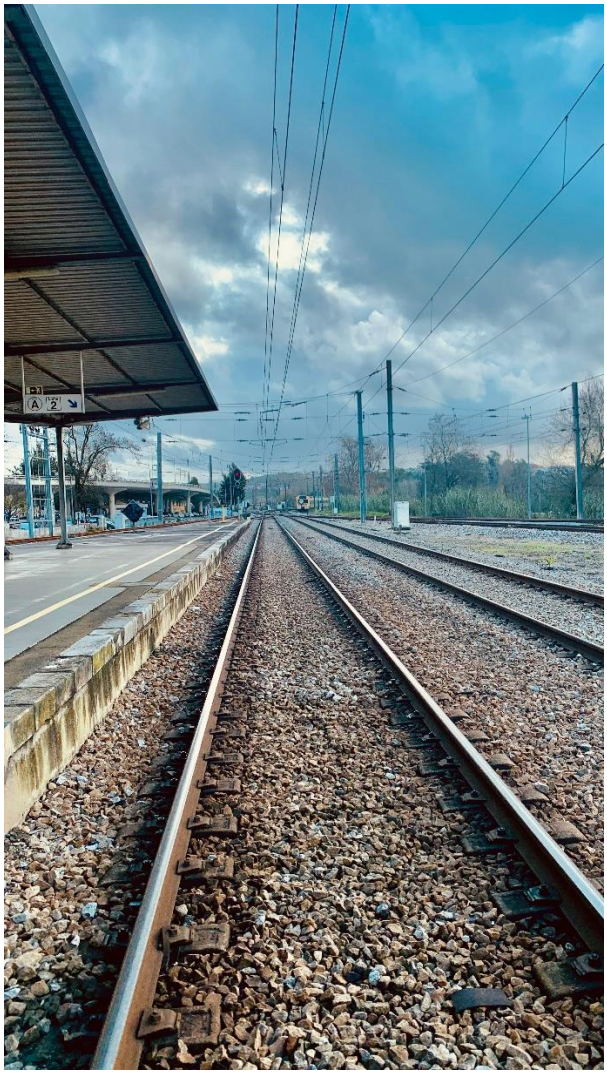
6. Para vigorar no ano de 2024 a IP, S.A definiu um tarifário com fundamento na média dos custos diretos apurados nos últimos cinco anos (2017-2021), associados aos serviços prestados no contexto do PMA, ao invés de continuar a atualização anual com base no IPC, como anteriormente referido.

7. Esta atualização representava um acréscimo de cerca de 20 % relativamente ao tarifário em vigor no ano de 2023, que é ainda assim um valor atenuado, pois caso só fossem tomados em consideração os custos diretos apurados em 2021, o acréscimo seria, segundo a IP, de cerca de 40 %.

8. Releve-se que a taxa de cobertura dos custos PMA pelas receitas, era de 51,8 % em 2017 e baixou para 33,8% em 2022, tendo-se verificado um significativo agravamento do desequilíbrio financeiro da IP. A atividade de gestão da infraestrutura ferroviária teve um resultado negativo de (-) 79,6 M€ em 2022 e (-) 62,5 M€ em 2021, apesar das compensações financeiras no valor de 69,4M€ e 27,5M€, respetivamente, pagas pelo Estado no âmbito do Contrato-Programa, de acordo com a RCM 3/2024.

9. O Contrato-Programa entre o Estado e a IP originalmente assinado em 2016, e com término em 2020, foi renovado em novembro de 2024, regulando as obrigações de serviço público da gestão da Rede Ferroviária Nacional (RFN) entre 2024 e 2028, garantindo para isso o pagamento das respetivas indemnizações compensatórias do Estado à IP.

10. Os operadores, no processo de consulta do "Projeto de Diretório de Rede de 2024", que decorreu em outubro de 2022, manifestaram, reservas e críticas quanto à atualização tarifária



definida para 2024, ainda que não tenham apresentado junto da AMT, algum recurso ou queixa formal sobre este assunto.

11. Por sua vez, a Comissão Europeia encontrava-se em diálogo com o órgão representativo dos gestores de infraestrutura ferroviária, num processo de desenvolvimento de novas "Guidelines" para a tarifação da utilização da infraestrutura, no sentido de o regime de tarifação criar os incentivos certos para a maximização e otimização da utilização da capacidade da infraestrutura.

12. Paralelamente, foi aprovada pelo Governo para vigorar a partir de 2024 uma redução de 30% em algumas portagens de infraestruturas rodoviárias, com um impacto orçamental estimado em cerca de 72 milhões de euros.

13. No parecer que fundamentou a homologação das taxas de utilização da infraestrutura da 1ª Adenda do Diretório de Rede de 2024[3] a AMT considerou que um acréscimo de 20% na TUI para vigorar em 2024 seria excessivo, tendo em conta os seguintes fatores:

    - O contexto económico adverso, que ainda não se encontrava num cenário de plena normalidade, depois do período pandémico e da persistência dos efeitos da guerra na Ucrânia;

    - O desempenho qualitativo da infraestrutura ferroviária é avaliado negativamente pelos utilizadores e o serviço tem sido afetado por numerosas limitações temporárias de capacidade, incluindo a suspensão prolongada da circulação na linha da Beira-Alta, devido às intervenções de conservação e modernização da Rede Ferroviária Nacional;

    - A desejável transferência modal em favor da ferrovia ficaria mais dificultada, sobretudo porque a rodovia é beneficiária de mais descontos e incentivos à sua utilização;

    - A introdução de tais aumentos, sem que se promovam medidas de carácter mais holístico e de âmbito estratégico, não promove a descarbonização da economia e do setor dos transportes.

14. Após ter considerado todos os argumentos e os impactos previsíveis nas partes, a AMT considerou como equilibrado no contexto socioeconómico de referência e como um compromisso razoável entre os vários interesses em presença, a IP proceder a uma atualização tarifária que fosse balizada pela variação do IPC prevista no Orçamento do Estado para 2024 de 2,9% para o segmento de mercado das

[3] https://www.amt-autoridade.pt/media/4922/parecer-79_dr_07nov_ip-n%C3%A3o-confidencial.pdf

mercadorias, e atualizar as tarifas do transporte de passageiros em cerca de 20 %. Isto, devido ao facto de os operadores do transporte de passageiros prestarem os seus serviços de transporte ao abrigo de contratos de concessão, onde estão previstos mecanismos de reequilíbrio financeiro das concessões em caso de impactos económicos negativos.

15. Esta atualização, que foi acolhida pela IP, implicou uma perda de receita de 1,97 milhões de euros, a que corresponde cerca de 2,2 % do total de receitas previstas do PMA no valor de 90, 9 milhões de euros, a qual será salvaguarda pelo Estado, ao abrigo do disposto na alínea 5) da Cláusula 6.ª do Contrato-Programa, de acordo com o Despacho n.º 556/2024-SETF, de 01.10.2024 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

16. Por outro lado, importava efetuar esta distinção entre o apoio ao transporte de passageiros e de mercadorias tendo em conta que o segmento de passageiros é beneficiado com compensações públicas, por via do cumprimento de obrigações de serviço público ou pela prática de tarifários reduzidos, ao contrário do que acontece com o transporte de mercadorias.

17. Paralelamente, à semelhança do praticado por outros países da União Europeia, a AMT recomendou a introdução de medidas de melhoria do enquadramento da gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária, por forma a incentivar a transferência modal[4], a melhoria da qualidade do serviço prestado, e por essa via aumentar a rentabilidade das empresas, bem como as receitas da utilização da infraestrutura, e diminuir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE).

18. Considerou-se que também deveria estar mais bem equilibrada a necessidade de se assegurar a sustentabilidade financeira do gestor da infraestrutura, a cobertura dos custos da utilização da infraestrutura e a promoção da competitividade do setor ferroviário como um todo, a par dos compromissos nacionais e internacionais de descarbonização, sem descurar a necessária previsibilidade dos custos a suportar pelas empresas ferroviárias na utilização da infraestrutura ferroviária.

19. O Governo acolheu, na generalidade, as recomendações da AMT, tendo integrado parte das mesmas no denominado "Pacote da Mobilidade Verde"[5], estabelecendo o aumento da Taxa de Utilização da Infraestrutura no segmento de mercadorias em 2,9% para 2024 e "Evolução da Taxa de Utilização da Infraestrutura" em 2025 em estudo pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes"[6].

20. Com este enquadramento, a AMT informou o Governo que iria apresentar um documento com os fundamentos e os princípios de um modelo regulatório a aplicar nos próximos anos na tarifação do Pacote Mínimo de Acesso (PMA), o que o presente documento pretende dar cumprimento.

21. Para a definição do modelo regulatório consideraram-se as referências internacionais, nomeadamente, em termos de nível médio de tarifas de utilização praticadas nos vários países, com e sem subsídios do Estado nos vários segmentos de mercado, o peso das tarifas de utilização nos gastos operacionais totais, o peso das tarifas no volume de negócios dos operadores de mercadorias, bem como vários modelos de atualização tarifárias aplicados.

22. A primeira parte de proposta de definição de novo modelo regulatório está focada na confirmação da compatibilidade com o Regulamento de Execução (UE) 2015/909, um aspeto

[4] https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/

[5] https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-pacote-mobilidade-verde-medidas-para-um-futuro-mais-sustentavel

[6] https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDE2MQAAT5H0ngUAAAA%3D

fundamental que a AMT acolhe positivamente, de forma a garantir-se a conformidade do quadro regulatório nacional com as diretivas europeias, ou seja, de que são calculados, de forma rigorosa, os custos diretos de gestão da infraestrutura. Considera-se ser este, em primeira linha, a obrigação de um regulador.

23. Numa segunda componente, a AMT sublinha a necessidade de políticas públicas que promovam uma concorrência justa entre os modos, internalizando os custos externos da rodovia e incentivando a utilização da ferrovia onde ela é mais eficiente e sustentável.

24. Nesse sentido, a redução ou eliminação da taxa de utilização para o transporte ferroviário, designadamente para o serviço de transporte ferroviário de mercadorias, para apoio à sua sustentabilidade e competitividade, já se enquadra numa medida de política pública, de coerência e sustentação com as orientações europeias e nacionais de descarbonização e competitividade da economia, que só ao Estado compete decidir e aprovar, dentro das opções que tem disponíveis, à semelhança de outros países europeus.

# III.

# ORIENTAÇÕES, LEGISLAÇÃO EUROPEIA E NACIONAL

# III. ORIENTAÇÕES, LEGISLAÇÃO EUROPEIA E NACIONAL

## *III.1 DESCARBONIZAÇÃO, TRANSFERÊNCIA MODAL E INTERMODALIDADE*

25. Tal como referido no relatório de 2023[7], 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.

26. 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.

27. Em Portugal, no ano de 2021, o setor dos transportes foi responsável por 28,2% do total de emissões de GEE[8] 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%.

28. Por outro lado, o setor ferroviário contribuía, em 2015, com apenas cerca de 0,3% para o total das emissões nacionais de CO2, representando cerca de 1% das emissões de GEE do setor dos transportes[9]. A média da UE em 2018 era de 0,4%[10].

29. 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[11].

30. De acordo com os resultados do Inquérito à Mobilidade (IMob) 2017[12], 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.

31. 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).

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

33. Os compromissos da União Europeia e internacionais de descarbonização enquadram-se em três instrumentos fundamentais: a

[7] https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/

[8] Inventário Nacional de Emissões 2023, em: https://apambiente.pt/sites/default/files/_Clima/Inventarios/20230421/20230315MemoEmissoes2023.pdf

[9] Programa para a Ação Climática e Sustentabilidade (PACS).

[10] European Environment Agency, Transport and Environment Report 2020: Train or Plane? https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020

[11] Censos 2021, Divulgação dos Resultados Definitivos, https://censos.ine.pt

[12] https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=349495406&PUBLICACOESmodo=2

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.

34. 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 o de proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço razoável para todos (ODS 11).

35. 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 2ºC (preferencialmente 1,5ºC), 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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.

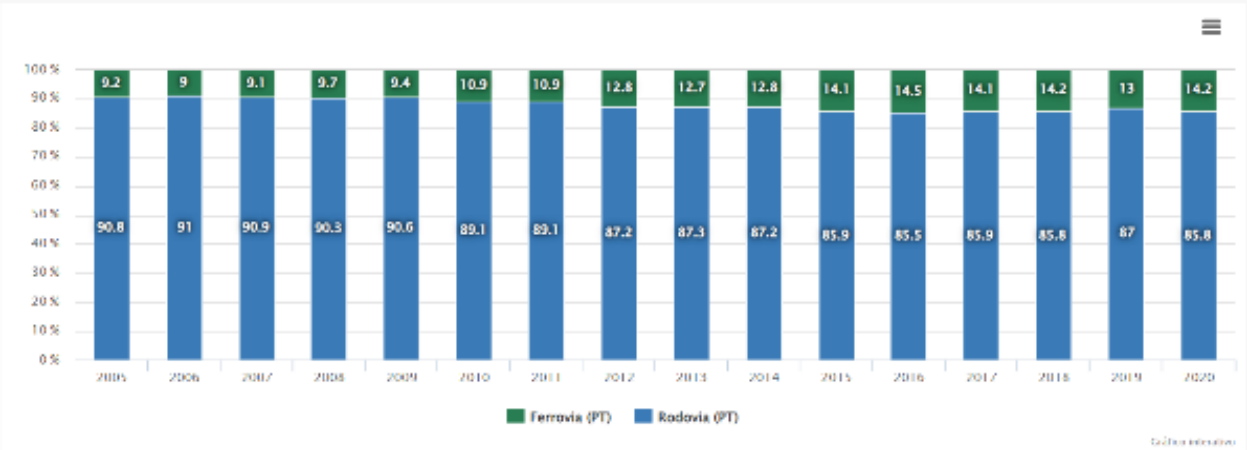
41. No setor dos transportes foram definidas como metas para o horizonte de 2030: incorporar 20% de energias renováveis e reduzir em 40% a emissão de GEE.

42. 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 km2 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."*

*Figura 1 - Distribuição modal do transporte de mercadorias, em Portugal (Fonte: Eurostar, 2022)*




43. 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[13].

44. 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);

45. 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.

46. 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.

*47.* 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 que esses custos excedam os custos equivalentes próprios do caminho de ferro.*"

[13] https://rea.apambiente.pt/content/transporte-de-mercadorias

48. 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.

49. 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*[14] 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.

50. 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;

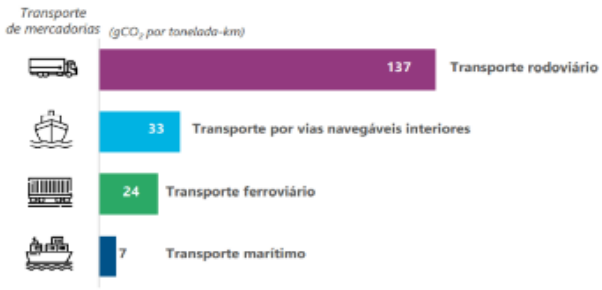
    » O apoio regulamentar e financeiro da UE ao transporte intermodal de mercadorias não foi eficaz, uma vez que as condições de concorrência aplicáveis a esse tipo de transporte ainda não são equitativas na UE, em comparação com o transporte rodoviário;

    » 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;

*Figura 2 – Transporte de mercadorias (Fonte: TCE 2018)*




    » A Comissão tomou medidas para simplificar as 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.

51. Em suma, o Tribunal considerou que a UE não dispõe de uma estratégia específica e coerente para o transporte intermodal de mercadorias e,

[14] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-08/SR-2023-08_PT.pdf

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.

52. 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.

53. 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.

54. Por isso, o Regulamento relativo à Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), 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.

55. De recordar o Relatório do Tribunal de Contas Europeu[15] *"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

15 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR_TRANSPORT/LR_TRANSPORT_PT.pdf

utilizadores do transporte rodoviário para outros modos de transporte.

56. 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"*[16] 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.

57. 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.

58. 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;

59. 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 rodoferroviário combinado.

60. Mais recentemente, no âmbito da "Revisão do Desempenho Ambiental 2023 de Portugal"[17] A OCDE dirigiu diversas recomendações a Portugal como sejam:

*Reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável*

16 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_PT.pdf

17 https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm

» 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.

61. Segundo a OCDE[18], 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.

62. 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 CO2, a fim de incentivar os operadores a utilizarem veículos mais eficientes, não resulta que a legislação nacional esteja nesse caminho de efetiva implementação.

63. 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[19], com um impacto anual de 72,4 milhões de euros.

64. 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".

## *III.2 LEGISLAÇÃO EUROPEIA*

65. Os princípios e normas que regulam a tarifação da infraestrutura ferroviária são uma parte importante do funcionamento do Espaço Ferroviário Europeu, que foi estabelecido através dos quatro Pacotes Ferroviários, aprovados entre 2011 e 2016. A Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 é uma das peças centrais destes pacotes legislativos.

[18] https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm

[19] https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=autoestradas-do-interior-e-do-algarve-com-portagens-mais-baratas

66. A Diretiva 2012/34/UE estabelece, desde logo, no seu artigo 7.º, a independência jurídica, organizativa e decisória dos gestores da infraestrutura ferroviária face aos restantes agentes do setor ferroviário. Este é um princípio basilar que visa assegurar que não há qualquer diferença no tratamento entre os diferentes operadores ou potenciais operadores ferroviários.

67. Os princípios de tarifação e as respetivas exceções são estabelecidas nos artigos 31.º e 32. º da mesma Diretiva. No n.º 1 do artigo 31.º, estabelece-se que as taxas de utilização da infraestrutura ferroviária são pagas ao gestor da infraestrutura e utilizadas no financiamento da sua atividade. No n.º 3 do mesmo artigo, é determinado que as taxas do pacote mínimo de acesso devem corresponder ao custo diretamente imputável à exploração ferroviária, ainda que o n.º 4 permita a existência de uma componente que reflita a escassez de capacidade em determinadas secções e períodos do dia.

68. No artigo 32.º são definidas algumas exceções aos princípios enunciados no Artigo 31º, em particular, logo no n.º 1, a possibilidade de aplicar sobretaxas a fim de atingir uma recuperação plena dos custos do gestor da infraestrutura, desde que as condições do mercado o permitam. No n.º 3 do mesmo artigo é aberta a possibilidade de fazer refletir nas taxas de utilização a realização de investimentos que aumentem a eficácia ou a relação custo-eficácia da operação ferroviária.

69. Ainda sobre as regras aplicáveis ao estabelecimento das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária, o artigo 33.º limita as circunstâncias em que é possível aplicar descontos a situações em que exista uma economia real de custos administrativos pelo gestor da infraestrutura ou quando haja o objetivo de incentivar o desenvolvimento de novos serviços ferroviários.

70. Com estas indicações específicas, a Diretiva 2012/34/UE mantém como orientação e objetivos principais para a tarifação da infraestrutura ferroviária:

    - Assegurar o equilíbrio das contas do gestor da infraestrutura num prazo razoável;
    - Assegurar as condições necessárias para permitir o acesso não discriminatório e equitativo de vários operadores;
    - Incentivar os gestores de infraestruturas a otimizar a utilização das suas infraestruturas;
    - Dar sinais claros e coerentes para permitir que as empresas ferroviárias tomem decisões racionais no que diz respeito à utilização da rede.

71. A transposição desta Diretiva para o ordenamento jurídico nacional foi realizada pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, mantendo a numeração dos artigos relevantes e, no essencial, as normas vertidas nos artigos 31.º, 32.º e 33.º, já aqui referidas.

72. A Comissão Europeia emitiu posteriormente o Regulamento de Execução (UE) 2015/909 que dá orientações mais específicas sobre as modalidades de cálculo do Custo Diretamente Imputável (CDI), isto é, os custos do gestor de infraestrutura que são contabilizados para efeitos do cálculo da tarifa a aplicar à utilização da infraestrutura ferroviária.

73. Em particular, o CDI é definido como um custo marginal resultante da exploração ferroviária, isto é, limitado aos custos que são provocados diretamente pela circulação de comboios, excluindo custos que existiriam independentemente de circularem efetivamente comboios.

74. O Regulamento de Execução (UE) 2015/909, tal como já estava previsto na Diretiva 2012/34/UE, menciona que as tarifas podem refletir a escassez de capacidade num determinado troço de linha. Além disso, é possível cobrar um custo

superior ao CDI, de forma a recuperar os custos totais, desde que o mercado seja capaz de o suportar, sempre baseado em princípios de eficiência, transparência e não-discriminação. Caso seja implementado um aumento de custo nesta base, deve ser acautelada a não exclusão de segmentos de mercado que não tenham a capacidade de pagar o custo superior. A taxa pode também ser aumentada para recuperar investimentos na rede, desde que não tenha sido recebido financiamento a fundo perdido.

75. Analisando estes dois diplomas legais europeus, fica patente que tentam dar resposta em simultâneo aos diferentes objetivos de política que já aqui foram mencionados:

    » Por um lado, numa perspetiva de mercado concorrencial, em que se pretende que o gestor de infraestrutura seja, tanto quanto possível, autónomo e independente dos operadores ou de entidades que tenham poder de decisão sobre os operadores ferroviários, quer públicos, quer privados;

    » Por outro lado, há o objetivo de fomentar a transferência modal para o transporte ferroviário, enquanto modo de transporte mais sustentável, sendo esta uma das políticas centrais da ação climática no setor dos transportes. Desta forma, tenta-se não prejudicar a competitividade do transporte ferroviário relativamente aos outros modos de transporte, em particular, o transporte rodoviário;

76. A consequência da sobreposição destes objetivos na Diretiva 2012/34/UE, no Regulamento de Execução (UE) 2015/909 e na prática corrente dos gestores de infraestrutura dos vários países é a criação de alguma tensão entre os princípios estabelecidos e as pressões políticas e dos agentes do setor sobre a definição das taxas de utilização, em particular:

    » A necessidade de assegurar o equilíbrio financeiro e a independência do gestor de infraestrutura numa perspetiva não discriminatória face aos diferentes operadores;

    » A eliminação de barreiras à entrada de novos operadores ou à criação de novos serviços;

    » A promoção da competitividade do transporte ferroviário face aos outros modos de transporte na perspetiva do cumprimento dos objetivos climáticos.

77. O resultado prático da Diretiva 2012/34/UE e do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 é determinar um intervalo para o estabelecimento das taxas de utilização da infraestrutura que tem como limite inferior o custo marginal provocado pela circulação dos comboios na infraestrutura e como limite superior, ainda que apenas teórico, a recuperação integral dos custos de manutenção e mesmo de investimentos, desde que seja possível demonstrar cumulativamente que o mercado tem capacidade para pagar e que há aumentos de eficiência que justifiquem a cobrança de taxas superiores.

78. Do ponto de vista dos princípios estabelecidos, a norma é que a taxa de utilização da infraestrutura ferroviária seja fixada de acordo com os custos marginais provocados pela exploração ferroviária.

79. Deste modo, qualquer forma ou metodologia para a definição das taxas de utilização da infraestrutura terá sempre de ter em conta o equilíbrio entre estes objetivos, na certeza de que não é possível corresponder completamente a todos em simultâneo.

80. Também é relevante mencionar, que a legislação não prescreve nenhum método específico para o apuramento dos CDI, sendo apenas dito que esta determinação pode ser feita com base num apuramento dos custos reais ou com base em modelos econométricos ou de engenharia para os custos.

81. As orientações da Comissão Europeia[20] "Orientações interpretativas sobre a fixação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária" de 7 de maio de 2025, que teve em conta o Nono relatório de acompanhamento do mercado do IRG-Rail, em que a AMT participa, vêm reforçar que:

» *o Pacto Ecológico Europeu e a Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente colocam o transporte ferroviário no cerne dos esforços para descarbonizar o sistema de transportes da UE. De acordo com os marcos da estratégia, até 2050, o transporte ferroviário de mercadorias e o transporte ferroviário de alta velocidade deverão duplicar e triplicar, respetivamente, em comparação com 2015;*

» *A UE está empenhada em desenvolver, em todo o seu território, infraestruturas de*

[20] EUR-Lex - 52025XC02606 - PT - EUR-Lex

*transporte coerentes, eficientes, multimodais e de elevada qualidade;*

» *A infraestrutura ferroviária tem custos fixos elevados em comparação com outros modos de transporte e um financiamento adequado é fundamental para garantir os níveis necessários de segurança, fiabilidade, fornecimento de capacidade e interoperabilidade da rede ferroviária".*

*Mais referem que:*

» *Aas taxas enquanto são um instrumento de gestão eficaz da infraestrutura;*

» *A entidade reguladora deve exercer o seu poder de supervisão e exigir alterações aos regimes de tarifação sempre que necessário para corrigir situações de incompatibilidade legal;*

» *O gestor de infraestrutura deve garantir que os princípios em que se baseia o regime de tarifação em vigor sejam os mesmos em toda a rede, sem prejuízo de segmentação de mercados;*

» *Deve ser promovido, no atinente ao financiamento dos gestores de infraestrutura, uma abordagem baseada em incentivos e que fomente a eficiência em termos de custos e a redução das taxas de acesso à via;*

» *Os incentivos podem ser aplicados através do contrato entre o Estado-Membro e o gestor de infraestrutura, através de medidas regulamentares ou mediante uma combinação de ambos.*

» *Pode ser exigido o cumprimento de determinados indicadores-chave de desempenho da infraestrutura, ou que o regime de tarifação reflita diferenças significativas no desempenho da infraestrutura;*

» *Os contratos são fundamentais não só para ajudar os gestores de infraestrutura a reduzir as taxas de acesso, mas também para garantir um nível de qualidade adequado dos serviços de infraestrutura. Os gestores de infraestrutura devem prosseguir os seus objetivos de eficiência em termos de custos, respeitando simultaneamente os critérios de qualidade do contrato — com o qual o seu programa de atividades deve estar alinhado;*

» *A fixação de taxas deve ter em conta, de forma fundamentada, a capacidade do mercado pagar ou dos vários segmentos, tendo também em conta outros serviços e modos concorrentes;*

» *Pretende-se criar condições para a maior utilização possível da rede, satisfazendo as necessidades dos diferentes tipos de utilizadores e permitindo que os serviços ferroviários concorram eficazmente com modos de transporte menos sustentáveis;*

» *O Estado-Membro deve colmatar o défice de financiamento do gestor da infraestrutura, a fim de assegurar que as contas estejam equilibradas ao longo de um período razoável não superior a cinco anos. A opção de exigir que o gestor de infraestrutura equilibre as suas contas sem financiamento público só é possível se o transporte ferroviário estiver em condições concorrer com outros modos de transporte.*

### *III.3 CONSULTA AOS UTILIZADORES*

82. Tal como referido no relatório de 2023[21], 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

[21] https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/

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.

83. Neste âmbito, na terceira consulta, realizada em 2021[22], aos representantes dos utilizadores de serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal foram retiradas as seguintes conclusões:

84. 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.

85. 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.

» Verificou-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.

» Verificou-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.

» Constatou-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

[22] https://www.amt-autoridade.pt/media/3360/relatorio_consulta_ferrovia_2021.pdf

expetativa de aumentar a utilização de serviços ferroviários de transporte de mercadorias em Portugal Continental e no transporte internacional.

» De notar que nenhum dos respondentes apontou para uma diminuição da utilização do modo ferroviário.

» Por fim, constatou-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, constatou-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 percetível, 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, destacou-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.

86. 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 substituibilidade entre estes serviços.

87. Importa referir que a AMT elaborou uma análise estatística de caracterização do setor do transporte rodoviário de mercadorias[23], 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.

88. 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 com maior detalhe este último, designadamente em termos de resultados financeiros, pessoal ao serviço e veículos em operação. Por fim, sintetiza alguns dos indicadores utilizados pela AMT na avaliação da estrutura do mercado.

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

90. De referir que os valores do transporte marítimo incluem 9 milhões de toneladas de mercadorias movimentadas em operações de *transhipment* (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.

91. Ainda relativamente às mercadorias movimentadas nos portos, excluindo o *transhipment*, de acordo com o relatório Ecossistema Ferroviário Português – 2019[24], 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

[23] https://observatorio.amt-autoridade.pt/publicacao/transporte-rodoviario-mercadorias

[24] https://www.amt-autoridade.pt/media/3108/relatorio_ecossistema_ferroviario_portugues_2019.pdf

restante transportado, maioritariamente, por modo rodoviário.

92. Tal como demonstra o gráfico seguinte, em 2021, o modo rodoviário foi responsável por quase 2/3 da 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.

*Figura 3 - Transporte nacional e internacional de mercadorias, em milhões de toneladas (2021) (Fonte: INE)*

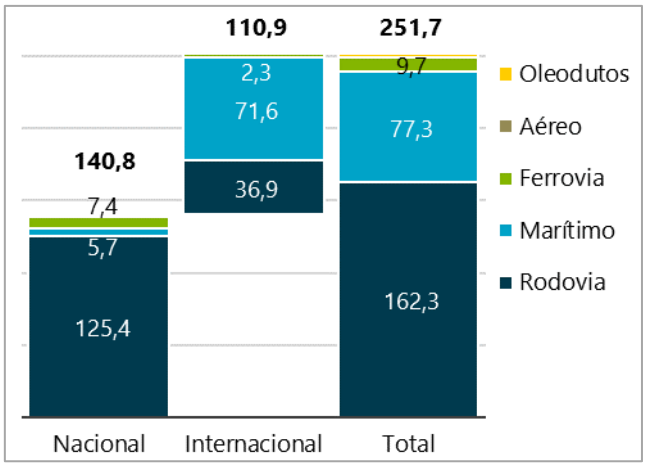
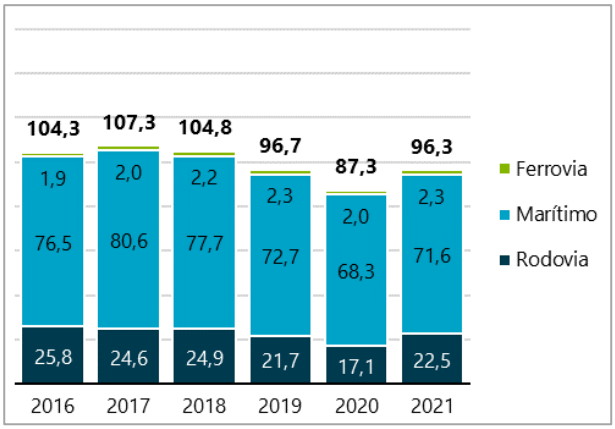


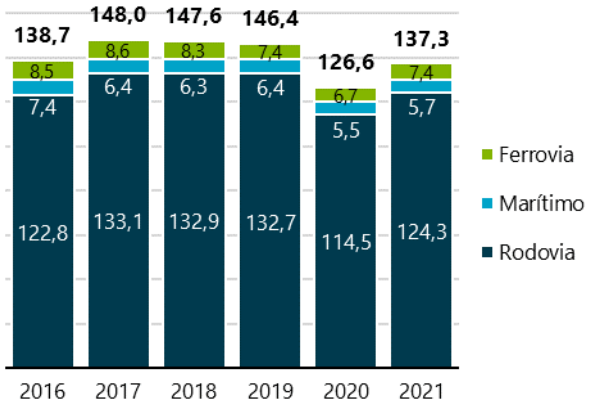

*Figura 4 - Transporte internacional de mercadorias pelos modos rodoviário (veículos nacionais), marítimo e ferroviário, em milhões de toneladas (2021) (Fonte: INE)*




93. 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.

94. 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.

*Figura 5 - Transporte nacional de mercadorias pelos modos rodoviário, marítimo e ferroviário, em milhões de toneladas (2021) (Fonte: INE)*




95. 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 toneladas versus as 8 toneladas 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.

Evolução recente

96. O contexto em que operamos é marcado por incertezas geopolíticas que expõem a vulnerabilidade das cadeias de abastecimento globais. Conflitos armados, instabilidade em corredores estratégicos como o Mar Vermelho ou o Canal do Panamá, e os impactos do choque energético dos últimos anos, trouxeram à superfície a dependência europeia de rotas e fornecedores altamente concentrados.

97. Estas condições acentuam a necessidade de sistemas logísticos resilientes, diversificados e sustentáveis.

98. A transferência modal é um dos vetores centrais dessa estratégia. Em Portugal, o transporte rodoviário continua a representar mais de 60% do transporte terrestre de mercadorias, medido em toneladas-quilómetro

99. O setor ferroviário, em contrapartida, continua a representar uma fração residual, mas com um potencial de crescimento muito relevante: emite cerca de 0,3% do total nacional de CO2, contra 64% das emissões associadas ao transporte rodoviário. No setor marítimo-portuário, a movimentação de carga no sistema portuário nacional, nos primeiros meses de 2025, observou decréscimos.

100. Estes números evidenciam a dimensão do desafio: aumentar o peso relativo da ferrovia e do marítimo de curta distância, enquanto se assegura competitividade e previsibilidade para os operadores.

101. A Comissão Europeia reconhece hoje esta necessidade. Nos últimos anos, a prioridade política deslocou-se: da regulação muito focada na transição ambiental, passámos para uma visão em que a competitividade industrial e logística está no centro.

102. Vários Estados-Membros alertaram para o risco de desindustrialização da Europa, num contexto em que os Estados Unidos e a China oferecem energia mais barata e regimes de apoio industrial agressivos. A resposta europeia tem passado por alguma flexibilização de exigências ambientais, para não penalizar a competitividade.

103. A sustentabilidade ambiental continua a ser condição estrutural para a sustentabilidade económica e social a longo prazo. Não há economia resiliente em cenário de colapso climático. O setor dos transportes, responsável por cerca de 28% das emissões nacionais de gases com efeito de estufa, tem de reduzir em 90% as suas emissões até 2050, em linha com os objetivos europeus. A transferência modal é parte integrante desta equação.

104. É neste ponto que se deve recordar o Relatório Draghi sobre a Competitividade Europeia. A perda de produtividade, a incapacidade de transformar inovação em indústria e a dependência de cadeias externas podem levar a Europa a perder relevância económica e tecnológica. Ora, a logística é uma peça central desta equação. Sem cadeias logísticas robustas, intermodais e digitalizadas, não será possível manter uma indústria competitiva.

105. A própria Comunicação da Comissão Europeia – "Uma Bússola para a Competitividade da UE" publicada em janeiro de 2025, sublinha que a liberdade, a segurança e a autonomia da Europa dependerão mais do que nunca da capacidade de inovar, competir e crescer. O documento é explícito: sem um aumento da produtividade e da competitividade, a Europa arrisca ficar estagnada num trajeto de baixo crescimento, com menos rendimento, menos bem-estar e menos oportunidades.

106. É neste quadro que a logística intermodal deve ser entendida não apenas como um setor, mas como infraestrutura vital para a competitividade

europeia. Um sistema de transporte fragmentado, dependente quase em exclusivo da rodovia, com portos desligados dos *hinterlands* e com corredores ferroviários subaproveitados, é incompatível com a ambição de liderança económica global.

107. Contudo, a transferência modal não se decreta. Ela exige condições de mercado claras e competitivas. A ferrovia precisa de tarifas de acesso previsíveis e transparentes; os portos carecem de maior eficiência operacional e de ligações sólidas aos *hinterlands*; a rodovia deve ser enquadrada como elo complementar, garantindo a capilaridade da rede. O enquadramento regulatório deve ser coerente e estável, permitindo que operadores e investidores tomem decisões de longo prazo com confiança.

108. Neste quadro, a digitalização é talvez um fator transformador. A integração tecnológica da cadeia logística já não é uma opção: é uma exigência. Plataformas interoperáveis permitirão o rastreio em tempo real, a partilha de informação entre operadores, administrações públicas e clientes, e a antecipação de disrupções. A Inteligência Artificial (IA) surge aqui como acelerador. O estudo da AMT sobre IA mostra como estas ferramentas podem potenciar ganhos em várias dimensões.

109. Quanto à coordenação intermodal, permite ligar ferrovia, rodovia e marítimo em sistemas dinâmicos de planeamento de rotas, ajustando capacidade e horários em tempo real. Quanto à integração de *stakeholders*, potenciar redes entre empresas, portos, gestores de infraestruturas e administrações públicas, reduzindo custos de transação e aumentando a transparência.

110. No que se refere ao serviço ao cliente final, pode oferecer previsibilidade na entrega, informação atualizada sobre atrasos e soluções alternativas de transporte.

111. Esta capacidade de conectar modos de transporte, empresas, Estados e clientes finais é talvez o maior salto qualitativo que a logística europeia pode dar. A IA não é apenas uma ferramenta de automação: é um instrumento de integração sistémica da cadeia logística.

112. Ao observarmos a evolução dos mercados — da digitalização às pressões geopolíticas, da transição energética às alterações na procura — , podemos antecipar mudanças estruturais e preparar respostas regulatórias adequadas.

113. O e-commerce já representa 21% do comércio europeu e cerca de 10% do português, impondo novas exigências de rapidez, rastreabilidade, devoluções e distribuição fragmentada. Isto coloca desafios adicionais à cadeia logística intermodal: necessidade de *hubs* próximos dos centros urbanos, plataformas digitais interoperáveis, maior integração entre rodovia, ferrovia e marítimo e sistemas que suportem fluxos de menor escala, mas com elevada frequência.

114. A compatibilização da transição verde viável com combustíveis limpos, regras de auxílios ajustadas, licenciamento mais ágil, interoperabilidade tecnológica, normas harmonizadas e coordenação entre autoridades pública, são exigências que espelham perfeitamente os compromissos incluídos no Relatório Draghi e na Comunicação da Comissão sobre competitividade, bem como os estudos da AMT.

115. A sustentabilidade, competitividade e inovação não são objetivos contraditórios: são condições complementares.

Relatório Draghi[25]

116. O Relatório Draghi, encomendado pela Comissão Europeia constitui um dos documentos mais influentes sobre o futuro da

[25] The Draghi report on EU competitiveness

economia e da competitividade europeia, que inclui um diagnóstico rigoroso e um conjunto de orientações para enfrentar o duplo desafio que hoje molda a Europa: assegurar a descarbonização sem comprometer a competitividade.

117. Entre os sectores estruturantes destacados, o transporte ocupa um lugar central. O relatório identifica-o como um domínio onde a Europa poderá simultaneamente reduzir emissões e reforçar a eficiência económica — desde que as políticas públicas e o investimento privado sejam devidamente coordenados.

118. Neste contexto, o transporte ferroviário surge como peça-chave. Trata-se de um modo que alia eficiência energética, potencial de eletrificação, capacidade de carga elevada e integração com outras modalidades de transporte. Assim, a ferrovia é vista não apenas como alternativa ecológica, mas também como elemento essencial da competitividade logística europeia.

119. O relatório parte de uma premissa fundamental: a transição climática não deve ser um custo, mas uma oportunidade económica. O objetivo não é simplesmente reduzir emissões, mas fazê-lo de forma a aumentar a produtividade e a autonomia estratégica da União Europeia.

120. A nível macroeconómico, Braghin identifica vários eixos prioritários e entre eles, conjugar a descarbonização e competitividade industrial, assegurando energia limpa a custos sustentáveis.

121. A ferrovia representa um vetor que pode:

» reduzir emissões de gases com efeito de estufa (GEE);

» potenciar a inovação tecnológica (material circulante, sistemas digitais, eletrificação);

» e reforçar a autonomia energética europeia, ao depender cada vez mais de eletricidade renovável.

122. A transição modal para a ferrovia é condição necessária para alcançar as metas do Pacto Ecológico Europeu. O transporte ferroviário é amplamente reconhecido como um dos modos de transporte mais eficientes do ponto de vista energético. Um comboio de mercadorias pode transportar o equivalente a mais de cinquenta camiões com um consumo energético muito inferior por tonelada-quilómetro. Além disso, cerca de 80 % das linhas principais europeias estão eletrificadas, e a proporção tende a crescer. Assim, quanto mais a rede elétrica europeia se basear em fontes renováveis, mais "limpo" será o transporte ferroviário. Esta dependência positiva entre energia verde e ferrovia constitui um círculo virtuoso de descarbonização.

123. O transporte ferroviário não é apenas uma opção ecológica, é também um instrumento de eficiência económica e quando integrada em cadeias logísticas modernas, oferece:

» menores custos de transporte por tonelada em longas distâncias;

» redução de congestionamento rodoviário e desgaste das infraestruturas viárias;

» maior previsibilidade de tempos de trânsito, fator decisivo na logística industrial;

» segurança acrescida, tanto no transporte de mercadorias perigosas como no transporte de passageiros.

124. Para a indústria europeia, especialmente em sectores exportadores e de grande volume (automóvel, siderurgia, agroalimentar, bens de consumo), o transporte ferroviário pode representar uma vantagem competitiva direta — desde que as redes nacionais estejam integradas e os custos energéticos sejam controlados.

125. No entanto, a heterogeneidade entre sistemas nacionais continua a limitar a interoperabilidade entre países.

126. Por outro lado, é clara a necessidade de investimento adicional para sustentar a transição energética, digital e infraestrutural, sendo de utilizar instrumentos europeus comuns de dívida (semelhantes ao plano *NextGenerationEU*), parcerias público-privadas e *blended finance*, combinando fundos públicos, empréstimos concessionais e capital privado.

127. A ferrovia é uma das áreas onde esse investimento tem maior retorno social e climático. Estando dependente fortemente do preço da eletricidade, Draghi defende a harmonização das tarifas e impostos sobre energia, bem como a criação de um mercado interno de eletricidade mais integrado, capaz de assegurar preços competitivos para sectores estratégicos, como o ferroviário.

128. Por outro lado, muitos corredores secundários não dispõem de volume suficiente de carga para tornar o serviço ferroviário rentável e a ausência de massa crítica impede a criação de economias de escala e dificulta o investimento privado. Por isso, o relatório sublinha a necessidade de políticas públicas de estímulo à transição modal, seja através de incentivos económicos, seja por via de metas obrigatórias de transferência de carga do modo rodoviário para o ferroviário.

129. Acresce que a eficiência do transporte ferroviário depende, em larga medida, da sua capacidade de articulação com outros modos de transporte. É aqui que o transporte intermodal e a cadeia logística integrada se tornam decisivos. Este modelo combina:

    » eficiência do transporte ferroviário e marítimo em longas distâncias;

    » flexibilidade do transporte rodoviário na primeira e última milha;

    » redução de emissões e custos operacionais globais.

130. Assim, a intermodalidade é o elo que permite transformar a descarbonização em vantagem logística real. Os principais benefícios do transporte intermodal incluem:

    » Redução de até 60 % das emissões de $CO_2$ em rotas longas;

    » Diminuição da congestão rodoviária urbana;

    » Maior resiliência da cadeia de abastecimento, graças à diversificação de modos;

    » Utilização otimizada de infraestruturas existentes;

    » Estímulo à criação de hubs logísticos multimodais, geradores de emprego e inovação regional.

131. Contudo, persistem limitações significativas:

    » Infraestruturas de transbordo insuficientes ou tecnologicamente obsoletas;

    » Custos de operação elevados em terminais intermodais;

    » Falta de coordenação de horários e capacidades entre modos;

    » Carência de digitalização e de plataformas de partilha de dados logísticos.

132. O relatório sublinha que a ferrovia e o transporte intermodal devem ser vistos como componentes de um sistema logístico europeu mais vasto e que inclui:

    » Digitalização completa da cadeia logística, com sistemas de rastreio e gestão de fluxos de mercadorias em tempo real;

    » Automatização e otimização de terminais, utilizando inteligência artificial e manutenção preditiva;

» Integração de dados entre operadores públicos e privados, através de plataformas interoperáveis europeias;

» Incentivos à inovação industrial aplicada ao transporte e à mobilidade sustentável.

133. A transformação digital é tão importante como a transição verde e só com sistemas logísticos inteligentes será possível conjugar eficiência económica e redução de emissões. Além disso, a visibilidade da cadeia logística — isto é, o conhecimento contínuo do estado das mercadorias, dos custos e dos tempos — é determinante para atrair empresas à ferrovia. Sem previsibilidade e fiabilidade, a vantagem ecológica perde-se perante a flexibilidade rodoviária.

134. Assim, para alcançar o equilíbrio entre descarbonização e competitividade, é necessária uma combinação de instrumentos económicos, fiscais e regulatórios:

» Tarifas ferroviárias competitivas, com descontos para cargas verdes ou serviços intermodais;

» Internalização das externalidades negativas do transporte rodoviário (emissões, ruído, congestionamento) através de taxas ou esquemas de carbono;

» Incentivos fiscais a operadores que invistam em material circulante elétrico ou híbrido;

» Fundos europeus de infraestrutura verde, focados em corredores ferroviários de elevado tráfego;

» Programas de formação e requalificação profissional, preparando a força de trabalho para novas tecnologias ferroviárias e logísticas;

» Digitalização integral da gestão de tráfego e dos terminais e cadeia logística;

» Implementação de esquemas fiscais que favoreçam a intermodalidade.

O objetivo é criar um ecossistema competitivo e sustentável, onde o investimento privado seja atraído não por obrigação ambiental, mas por viabilidade económica e estabilidade regulatória. A principal mensagem do relatório é clara: a Europa não pode escolher entre crescer ou descarbonizar — deve fazer ambos em simultâneo e a ferrovia e a logística intermodal representam um dos poucos domínios onde esta conjugação é efetivamente possível.

» Ambientalmente, porque permitem uma redução substancial de emissões e de dependência de combustíveis fósseis;

» Economicamente, porque aumentam a eficiência e reduzem custos logísticos estruturais;

» Politicamente, porque reforçam a coesão territorial e a integração europeia;

» Socialmente, porque geram emprego qualificado e impulsionam inovação industrial.

» O transporte ferroviário não deve, pois, ser visto apenas como um meio de locomoção, mas como infraestrutura estratégica de uma economia europeia verde, digital e competitiva.

135. O Relatório redefine o papel da política europeia de transportes ao colocar a ferrovia e a intermodalidade no centro da agenda de competitividade. A transição ecológica, se bem estruturada, pode ser uma alavanca de produtividade e não um obstáculo e ao conjugar descarbonização, intermodalidade e competitividade, a Europa poderá transformar o seu sistema de transportes num modelo global de sustentabilidade económica.

136. Importa dizer que a dimensão do mercado português é reduzida, o que dificulta a atração de capital privado e torna o retorno dos investimentos dependente de mecanismos de

cofinanciamento. O Relatório Draghi reconhece este tipo de constrangimento estrutural nos países de menor escala.

137. Em janeiro de 2025, a Comissão Europeia divulgou a Bússola para a Competitividade[26] (*Competitiveness Compass*), que é um conjunto de orientações e iniciativas para o mandato 2024-2029, inspirado diretamente no Relatório Draghi.

138. Embora o roteiro confirme grande parte do núcleo teórico de Draghi, ele também introduz inovações, ênfases novas ou adaptações

139. O roteiro da Comissão introduziu iniciativas específicas como o Clean Industrial Deal (Acordo Industrial Limpo), que combina estratégias para reduzir custos energéticos, apoiar indústria verde e fomentar produtos limpos no mercado europeu. No contexto logístico e ferroviário, esse tipo de "pacote industrial verde" pode financiar ou favorecer setores que demandem transporte ferroviário de baixo carbono.

140. O roteiro, no entanto, é mais transversal (inovação, energia, regulação) e menos centrado em modos de transporte específicos como ferrovia, terminais intermodais, hubs logísticos. Por exemplo, se Draghi defendia a migração modal explícita (do rodoviário para ferrovia/intermodal), o roteiro não detalha quotas modais obrigatórias ou metas vinculativas por setor logístico.

141. Conjugando as propostas de Draghi relativas ao transporte ferroviário, ao modal intermodal e à cadeia logística, e o que o roteiro da Comissão incorpora ou deixa em aberto, estima-se o seguinte impacto:

    » A ênfase no binómio descarbonização + competitividade reforça a legitimidade política de investir em transportes limpos, o que favorece o modal ferroviário.

    » A preocupação com energia acessível é crucial para a viabilidade operacional da ferrovia elétrica.

    » O apoio à inovação e digitalização pode acelerar o desenvolvimento de soluções logísticas integradas (plataformas de coordenação, terminais inteligentes, IoT, manutenção preditiva).

    » A reorientação de fundos da UE para sectores estratégicos torna mais fácil financiar corredores ferroviários, terminais intermodais e infraestruturas logísticas verdes.

142. Ainda assim, está na disponibilidade dos Estados-Membros), entre outras medidas:

    » Incorporar metas modais explícitas, por exemplo, quotas mínimas de transporte ferroviário ou intermodal para cargas em certas rotas.

    » Introduzam mecanismos financeiros específicos para transporte ferroviário (como subsídios por tonelada, incentivos modais, tarifas preferenciais) ;

    » Introdução de mecanismos de monitorização, penalidades ou incentivos condicionados à execução nacional.

[26] Bússola para a Competitividade - Comissão Europeia

# IV.

## DEFINIÇÃO DOS CUSTOS ELEGÍVEIS

# IV. DEFINIÇÃO DOS CUSTOS ELEGÍVEIS

143. O princípio de taxação por custos marginais implica que, pelo menos do ponto de vista teórico, apenas deverão ser imputados ao cálculo da taxa de utilização da infraestrutura os custos diretamente causados pela circulação do comboio. Numa aplicação estrita deste princípio, deveriam ser separados os custos que existiriam caso a infraestrutura fosse mantida sem a circulação de comboios daqueles que apenas existem porque são causados pela circulação de comboios, i.e., na linguagem do Regulamento de Execução (UE) 2015/909, pela exploração ferroviária.

144. Como exemplo, no Regulamento de Execução (UE) 2015/909, usa-se o subsistema catenária onde se faz a distinção entre o fio de contacto da catenária, que está diretamente sujeito a desgaste pela passagem dos comboios, e as estruturas de suporte desse fio de contacto, que não estão sujeitas a esse desgaste direto, apenas a fatores ambientais.

145. Do ponto de vista técnico, não se afigura possível, nesta data, obter uma contabilização rigorosa de quais seriam os custos de manutenção da infraestrutura caso não existisse exploração ferroviária e quais aqueles causados por essa exploração. Os diferentes gestores de infraestrutura têm utilizado diferentes metodologias, nalguns casos separando entre os componentes que estão ou não sujeitos a desgaste provocado pelos comboios, noutros casos tentando medir diretamente o efeito do tráfego ferroviário nos custos de manutenção.

146. O Memorando da AMT de novembro de 2018 sobre a Implementação do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 resulta de um trabalho feito em conjunto pela AMT com o gestor de infraestrutura, onde foram analisados um conjunto de cenários para a delimitação dos custos elegíveis para o cálculo dos Custos Diretamente Imputáveis.

147. Ainda que, não se procure fazer numa nova avaliação da delimitação dos custos imputáveis, é útil recapitular este trabalho com o objetivo de verificar qual a margem que existe para rever ou alterar esta delimitação face ao Diretiva 2012/34/UE e face à prática dos restantes gestores de infraestrutura.

148. No essencial, no referido estudo foram analisados três cenários (A, B e C), mais algumas variações sobre estes:

    - No Cenário A, foram apenas considerados os custos que apresentam relação direta com a exploração do serviço ferroviário, sendo integralmente retirados todos os custos considerados não elegíveis à luz do disposto no artigo 4.º do Regulamento de Execução (UE) 2015/909;

    - No Cenário B, acresce uma parte dos custos que, segundo o benchmarking com outros reguladores europeus, podem resultar do desgaste de alguns elementos e sistemas da infraestrutura provocada pela exploração dos serviços ferroviários. Comparativamente ao Cenário A, o Cenário B baseia-se numa abordagem menos restritiva do Regulamento de Execução (UE) 2015/909;

    - No Cenário C, foram excluídos apenas os custos relativos aos Edifícios das Estações e custos afins, bem como as categorias de custos identificadas respetivamente nos pontos 2 e 3 dos Cenários A e B, no anexo ao referido Memorando, tratando-se, deste modo, de uma abordagem ainda mais flexível do Regulamento de Execução (UE) 2015/909.

149. Estes três cenários desdobravam-se, ainda, em A1, B1 e C1, e A2, B2 e C2, onde os cenários "1" não incluíam os custos com energia e os cenários "2" incluíam.

150. Os cenários A, B e C, apresentavam uma delimitação progressivamente menos restritiva dos custos que podem ser imputados à

exploração ferroviária, dando origem a resultados que oscilam entre 1,85 €/CK (cenário A1) e 2,51 €/CK (cenário C2), calculados com os custos de 2016.

O Memorando concluiu pela adoção do Cenário B2 para o cálculo do PMA, com um valor médio de 1,90 €/CK, mais próximo do valor mínimo.

151. Os valores efetivos de Custos Unitários Diretos (CUD) usados nos Diretórios da Rede oscilou entre 1,77 €/CK em 2017, valor ainda calculado com a metodologia anterior ao Regulamento de Execução e ao Memorando AMT e 2,41 €/CK em 2023, já com a nova metodologia de cálculo e a aplicação da média móvel dos CUD dos últimos cinco anos.

152. O Cenário B2, selecionado para implementação a partir de 2020, assentava numa interpretação menos estrita do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 e na comparação com as práticas dos reguladores de outros países. Além disso, o Cenário B2 tinha um impacto aproximadamente nulo nas receitas de tarifação do gestor da infraestrutura face à situação anterior.

153. Este cenário foi aplicado no cálculo dos CUD, contudo a Taxa de Utilização de Infraestrutura (TUI) cobrada aos operadores ferroviários de 2021 até 2024[27] (divulgado em 2022), foi sendo sucessivamente atualizada apenas com referência aos valores da taxa calculada em 2020, com atualizações face à inflação prevista para cada um dos anos de 2021 a 2023.

154. Podia, então, inferir-se que qualquer um dos cenários seria compatível com a regulamentação europeia e nacional vigente, ainda que com diferenças quanto à flexibilidade da interpretação. Mais uma vez, existia um intervalo de valores possíveis para a delimitação dos custos que são incluídos no cálculo do CUD, estando o cenário B2, que foi selecionado, bastante próximo do limite inferior, tomado como sendo o dado pelo cenário A1.

155. Concluiu-se, assim, que, do ponto de vista dos valores globais ou médios, existia alguma margem para fazer uma delimitação dos custos imputáveis ao PMA e à fixação do valor da TUI. Contudo, a metodologia e delimitação atualmente utilizada, que resultou do trabalho realizado para o memorando da AMT de 2018, levava a um valor que já se encontra próximo daquele que seria obtido caso fosse adotada a interpretação ainda mais estrita da regulamentação vigente.

[27] O DR de 2024 é o primeiro em que se faz refletir a metodologia da média móvel.

# V.

# EQUILÍBRIO DAS CONTAS DO GESTOR DA INFRAESTRUTURA

## V. EQUILÍBRIO DAS CONTAS DO GESTOR DA INFRAESTRUTURA

156. A Diretiva 2012/34/UE estabelece, no n.º 4 do seu artigo 8.º que, em condições normais de atividade, o gestor de infraestrutura deve ter as suas contas equilibradas, uma vez contabilizadas "as receitas provenientes das taxas de utilização da infraestrutura, os excedentes provenientes de outras atividades comerciais, as receitas não reembolsáveis provenientes de fontes privadas e o financiamento estatal, incluindo, se for caso disso, os adiantamentos do Estado, por um lado, e as despesas da infraestrutura, por outro."

157. Em todos os cenários testados no estudo que deu origem ao Memorando da AMT de 2018, a atividade de gestão da infraestrutura ferroviária mantém-se deficitária. O grau de cobertura dos custos de manutenção da infraestrutura ferroviária oscilava entre 45,2% (cenário A1) e 61,5% (cenário C2).

158. Esta situação corresponde à da generalidade dos gestores de infraestrutura ferroviária noutros países, mesmo antes de se considerarem quaisquer investimentos. Considerando todas as fontes de financiamento dos gestores da infraestrutura, com exceção de um caso particular não representativo, as taxas de utilização do pacote mínimo de acesso não superam os 51% das receitas dos gestores da infraestrutura.

159. No caso da IP, como se verifica pela Tabela 1, as receitas com a taxa de utilização da infraestrutura representam a maior fatia das receitas próprias da IP com a atividade de gestão da infraestrutura ferroviária. Apesar de existir uma indemnização compensatória paga anualmente, o seu valor tem sido cronicamente insuficiente para equilibrar as contas desta atividade. Os resultados positivos da IP têm sido suportados pelo setor rodoviário.

160. A não cobertura dos custos de conservação pelas receitas geradas pela infraestrutura ou outras receitas atribuídas ao gestor da infraestrutura significa que o equilíbrio financeiro do gestor da infraestrutura só pode ser assegurado através de transferências de fundos oriundos do Orçamento do Estado.

161. Estas transferências deverão, no quadro da legislação europeia e nacional, ser feitas ao abrigo de uma contratualização da gestão da infraestrutura ferroviária, que é parte do domínio público.

162. Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio que procedeu à fusão da REFER com a Estradas de Portugal para formar a Infraestruturas de Portugal (IP), prevê que a atividade de gestão de infraestrutura ferroviária seja feita ao abrigo de um contrato de concessão. Não existindo este contrato de concessão, a atividade de gestão da rede ferroviária é exercida por delegação de competências do Estado, através da celebração de contratos-programa com a duração de 5 anos.

163. Para além do mais, a Diretiva n. º 2012/34/UE, alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370, de 14 de dezembro de 2016 estabelece que deve ser celebrado um contrato entre os Estados Membros e os gestores de infraestrutura, que abranja todos os aspetos da gestão de infraestrutura e seja válido por um período mínimo de 5 anos.

164. O primeiro destes contratos-programa foi celebrado entre o Estado e a IP em março de 2016, tendo vigorado até ao final de 2021 com posteriores sucessivas prorrogações. Em 20 de novembro de 2024 foi celebrado novo contrato-programa definindo e regulando os termos e condições da prestação pela Infraestruturas de Portugal das obrigações de serviço público de gestão da infraestrutura integrante da Rede Ferroviária Nacional (RFN), para o período compreendido entre 01/01/2024 e 31/12/2028, bem como das indemnizações compensatórias decorrentes a pagar pelo Estado Português à IP.

*Tabela 1 - Resultados globais da atividade de gestão de infraestrutura ferroviária da IP (Fonte: Relatórios e Contas IP)*

| ($10^3$ €) | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vendas e Prestações de Serviços | 81910 | 81211 | 73333 | 78234 | 88467 | 84048 |
| Taxa de Utilização da Infraestrutura | 67700 | 69000 | 61535 | 66038 | 67928 | 65785 |
| Indemnizações Compensatórias | 68416 | 62904 | 55055 | 55055 | 55055 | 65405 |
| Resultado Operacional | -37712 | -43691 | -68868 | -62463 | -79567 | -85007 |

# VI.

## BENCHMARKING INTERNACIONAL

# VI. BENCHMARKING INTERNACIONAL

165. No “12º. Relatório Anual de Monitorização do Mercado”[28]. publicado em março de 2024 pelo IRG-Rail foi feita uma análise comparativa do nível das taxas de utilização, com e sem subsídios estatais, que compreende todos os países que integram o IRG-Rail. Complementarmente, fez-se no presente relatório uma análise mais fina para um conjunto de cinco países relevantes previamente identificados: Espanha, França, Bélgica, Países Baixos e Itália. Inclui-se igualmente a Alemanha, dada a sua integração no corredor Atlântico.

166. Em 2025 foi publicado pelo IRG-Rail o “13.º Relatório Anual de Monitorização do Mercado”[29]., com informação tarifária mais agregada, que, contudo, não relatou alterações substantivas ao quadro tarifário apresentado no relatório do ano anterior.

167. A leitura das figuras abaixo deve ter em consideração que persistem diversos fatores que levam a amplas variações entre as TUI aplicadas nos diversos países: diferenças na aplicação da Diretiva 2012/34/UE relativamente aos custos suportados pelos gestores de infraestruturas, os níveis de sobretaxas aplicados, diferentes abordagens tarifárias para os serviços de passageiros e de mercadorias, regimes de subvenção relacionados com a pandemia de COVID-19, etc. Contudo, e apesar dessa reserva, esta base constitui-se como o referencial mais harmonizado para análises comparativas e daí o seu valor acrescentado.

168. Como se pode verificar na Figura 6, a TUI média (passageiros e mercadorias) por comboio-quilómetro paga pelas empresas ferroviárias ou através de subsidiação pública continuou a apresentar variações grandes entre os países europeus. O valor médio pago pelas empresas ferroviárias em 2022 fixou-se em 4,11 €/CK e o valor médio dos subsídios em 0,91 €/CK (em 2021, estes valores tinham sido respetivamente de 3,63 €/CK e 1,00 €/ck). Recorda-se que com o objetivo de atenuar o impacto negativo da pandemia, vários governos tinham alargado os subsídios, tendo sido autorizadas diversas formas de subvenções (reembolsos, reduções ou mesmo suspensões de TUI). Em 2022, com o fim da pandemia, essas medidas foram parcialmente revogadas, mas, em muitos casos, ainda estiveram presentes até ao final de 2022.

169. A TUI média global (transporte de passageiros e de mercadorias) em Portugal nesse mesmo ano de 20202 foi de 1,93 €/CK (face a 4,11 €/CK na média europeia), ou seja, a TUI média europeia é superior em 213% à nacional, sendo que em Portugal não se aplicaram subsídios estatais ao pagamento da TUI (até 2024).

[28] IRG-RAIL (2024), 12th Annual Market Monitoring Working Document, disponível em https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/404.2024.html

[29] IRG-RAIL (2025), 13th Annual Market Monitoring Working Document, disponível em https://irg-rail.eu/download/5/1234/2025213thMMReport-MainReport.pdf

*Figura 6 - Taxas de utilização da infraestrutura para o Pacote Mínimo de Acesso em 2022 para os países IRG-Rail*

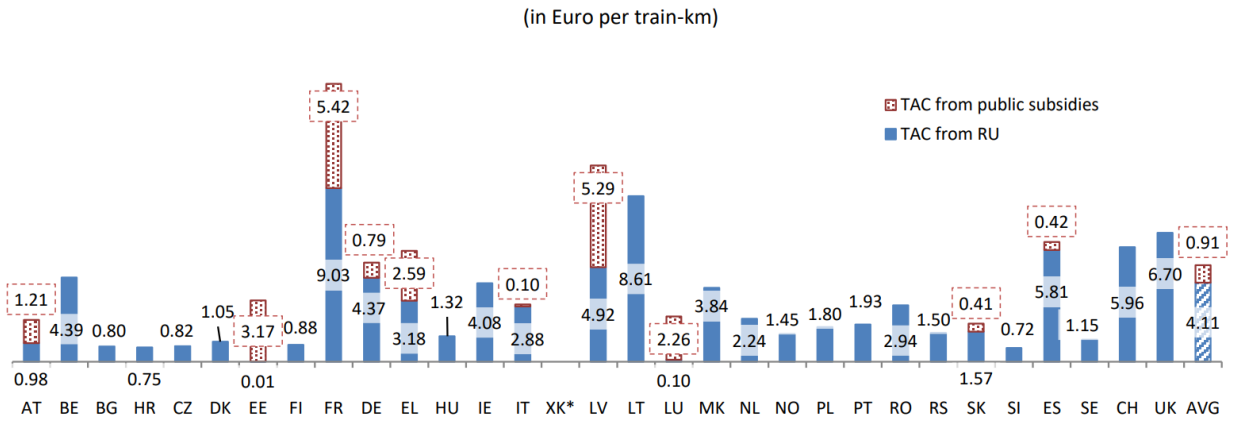



*Figura 7 - Proporção da cobertura da TUI pelas empresas ferroviárias e por subsidiação, 2022, IRG-rail*

*Figura 8 - Taxas de utilização da infraestrutura pagas pelos comboios de passageiros em 2022 para os países IRG-Rail*

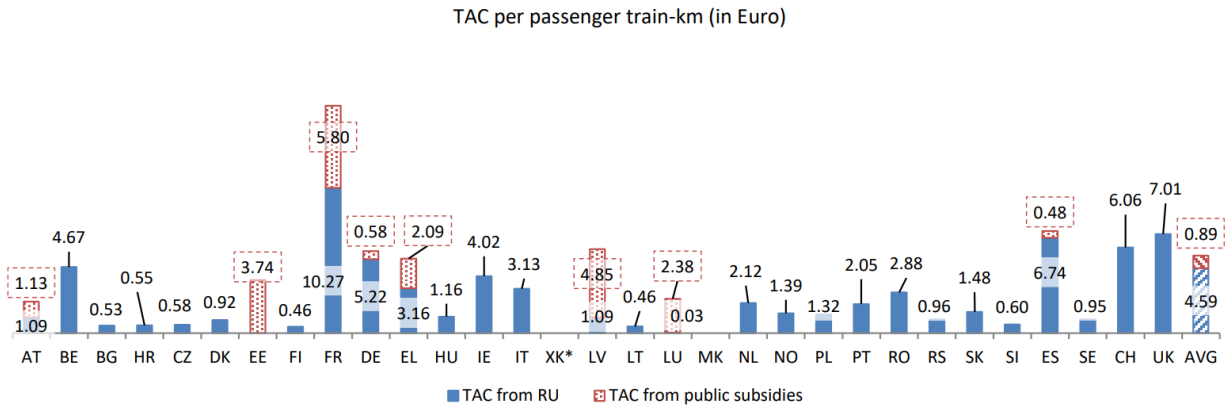
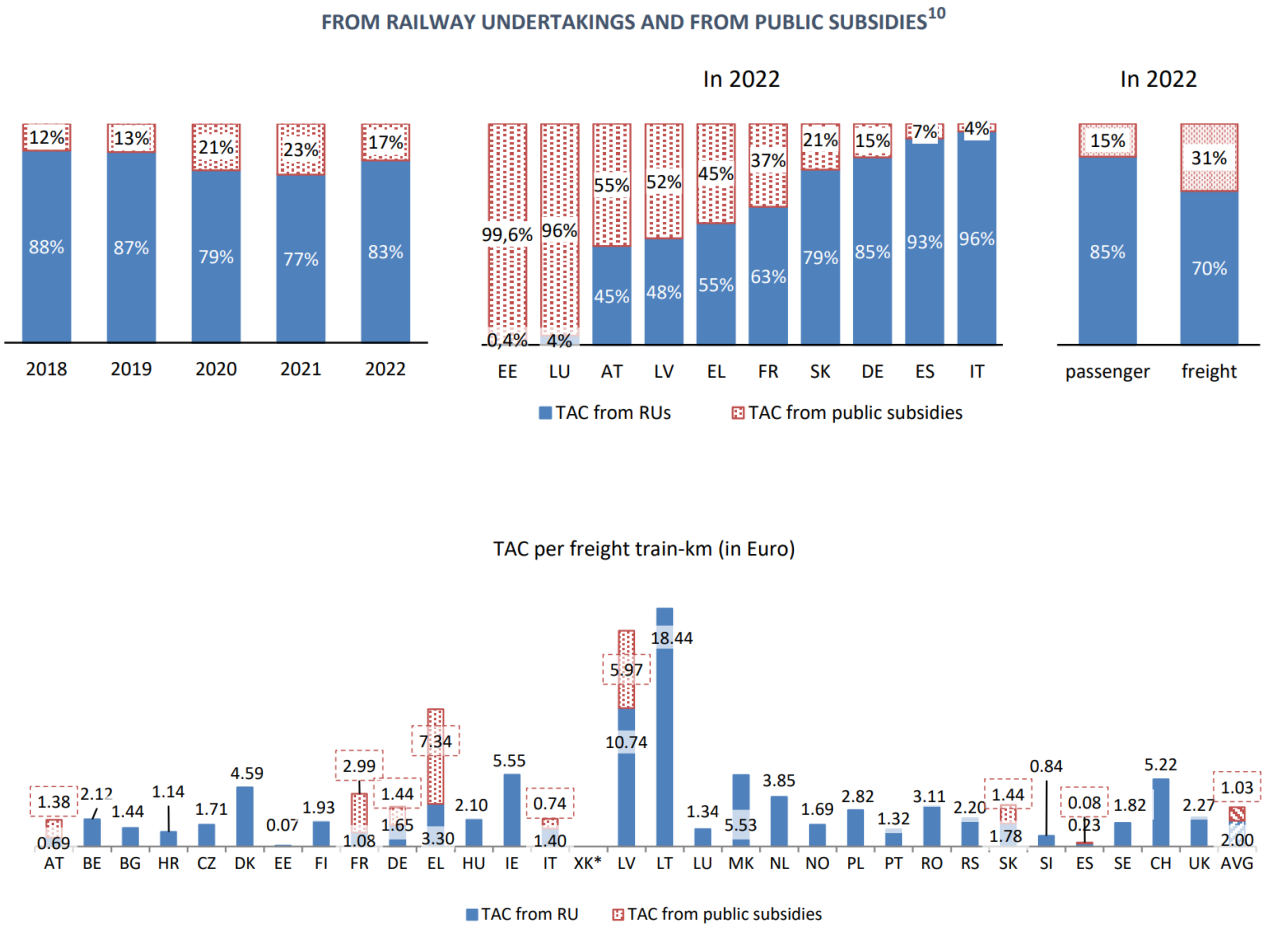


*Figura 9 - Taxas de utilização da infraestrutura pagas pelos comboios de mercadorias em 2022 para os países IRG-Rail*




170. Dos 31 países que incluem a análise do IRG-RAIL em 2022, 11 apresentaram um valor médio da TUI inferior ao valor praticado por Portugal e 19 tem valores mais elevado. O valor médio mais elevado foi verificado em França com um valor médio de 14,15 €/CK (dos quais 5,42 €/CK em subsidiação) e o valor mais baixo na Eslovénia com 0,72 €/CK.

171. Como se pode verificar na Figura 7, são 10 os países que reportam a presença de subsídios públicos: Áustria, Estónia, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Letónia, Grécia, Eslováquia e Espanha. Destes, destaca-se a Estónia e o *Luxemburgo onde o nível de subsidiação cobre a* quase totalidade do valor da TUI em 2022 (99,6% na Estónia e 95,7% no Luxemburgo). Itália com 4% e Espanha com 7% representam dos países com subsidiação, os que tem valores mais baixos. A figura torna ainda evidente que a proporção da subsidiação para mercadorias (31%) é praticamente o dobro da verificada para os passageiros (15%).

172. As Figuras 8 e 9 apresentam os valores médios da TUI desagregados por componente de transporte de passageiros e mercadorias, sendo possível verificar não só as diferenças entre países, mas diferenças significativas entre passageiros e mercadorias.

173. Globalmente, o valor médio da TUI para a componente passageiros foi 5,48 €/CK, dos quais 4,59 €/CK suportados pelas empresas

ferroviárias e 0,89 €/CK correspondente a subsídios. No segmento das mercadorias, o valor médio foi de 3,03 €/CK, dos quais 2,0 €/CK suportados pelas empresas ferroviárias e 1,03 €/CK por subsídios. Em Portugal, no ano de 2022, o valor médio nos passageiros foi 2,05 €/CK e nas mercadorias 1,32 €/CK.

174. Dos 29 países IRG-Rail com informação detalhada em 2022, 14 apresentaram um valor médio da TUI para passageiros inferior ao valor praticado por Portugal e 14 tem valores mais elevado. O valor médio mais elevado foi verificado em França com um valor médio de 16,07 €/CK (dos quais 5,80 €/CK com subsídios) e o valor mais baixo na Finlândia com 0,46 €/CK.

175. No segmento das mercadorias, 4 países apresentaram um valor médio inferior ao praticado em Portugal (Croácia, Estónia, Eslovénia e Espanha) e os restantes valores superiores. O valor médio mais elevado foi verificado na Lituânia com 18,44 €/CK e o mais baixo na Estónia com 0,07 €/CK.

176. Numa análise mais atenta aos países selecionados, pode verificar-se pela Tabela 2 que Portugal é um dos países onde as taxas são mais baixas, sendo aquele onde a taxa média é mais baixa para os comboios de passageiros e o terceiro mais baixo para as mercadorias. Portugal é também um dos países onde se faz menor diferenciação entre o tráfego de mercadorias e de passageiros.

177. Dos valores na Tabela 2 destacam-se ainda os seguintes aspetos relevantes:

» Em primeiro lugar, as elevadas taxas de utilização de infraestrutura aplicadas aos comboios de passageiros em França, Espanha e, a um menor nível, na Alemanha e Bélgica. Estas estarão relacionadas com uma forte segmentação deste mercado e com a proporção elevada de comboios de alta velocidade.

» Em segundo lugar, há as taxas muito baixas cobradas aos comboios de mercadorias em Espanha, país que tem uma das quotas modais mais baixas da ferrovia no transporte de mercadorias.

» Sem subsídios, a TUI média do segmento dos passageiros em Portugal é a mais baixa dos 7 países analisados e 2ª mais baixa no segmento das mercadorias.

*Tabela 2 - Taxas de utilização de infraestrutura médias, 2022 (Fonte: IRG Rail)*

| (€/CK) | TUI média (total) | TUI média (operador) | Passageiros (total) | Passageiros (operador) | Mercadorias (total) | Mercadorias (operador) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Portugal | 1,93 | 1,93 | 2,05 | 2,05 | 1,32 | 1,32 |
| Espanha | 6,23 | 5,81 | 7,22 | 6,74 | 0,32 | 0,23 |
| França | 14,45 | 9,03 | 16,07 | 10,27 | 4,08 | 1,08 |
| Bélgica | 4,39 | 4,39 | 4,67 | 4,67 | 2,12 | 2,12 |
| Países Baixos | 2,24 | 2,24 | 2,12 | 2,12 | 3,85 | 3,85 |
| Itália | 2,99 | 2,88 | 3,13 | 3,13 | 2,14 | 1,40 |
| Alemanha | 5,15 | 4,37 | 5,80 | 5,22 | 3,09 | 1,65 |

# VII.

## MÉTODOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS E INCENTIVOS

# VII. MÉTODOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS E INCENTIVOS

## *VII.1 MÉTODOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS*

178. Em 2020, o IRG-Rail tinha publicado um relatório sobre as práticas de tarifação da infraestrutura[30] 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, o qual teve algumas atualizações em 2022[31], e que permitem complementar a análise que a AMT já tinha apresentado no seu documento "Estudo das Tarifas da Infraestrutura" [32], com base nos dados de 2020.

179. As entidades reguladoras têm competência para rever os custos diretos, as metodologias para definição segmentos de mercado ou o nível total das tarifas/custos. A Diretiva 2012/34/UE não define o processo de revisão e as competências das entidades reguladoras são muito diferentes consoante os países, contudo as abordagens podem ser agrupadas em torno das seguintes dimensões: momento em que estas são efetuadas (ex ante e/ou ex post), quem as desencadeia (ex parte e/ou ex officio) e temporalidade.

180. A revisão ex ante, como o nome indica, ocorre antes da publicação do tarifário no Diretório de Rede. A entidade reguladora verifica os cálculos dos custos diretos apresentados pelo gestor da infraestrutura antes da sua implementação.

181. Quando os reguladores realizam a revisão do tarifário após a sua implementação, isso é considerado uma revisão ex post. Este é o caso 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. Uma revisão pode ser desencadeada 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).

182. Por exemplo, a legislação pode exigir uma revisão da metodologia dos custos diretos de cinco em cinco anos. Neste caso estamos perante uma avaliação ex officio. Quando as empresas ferroviárias ou outras entidades intervenientes no mercado iniciam uma solicitação de revisão dos custos diretos ao regulador, estamos perante uma avaliação ex parte.

30 2020 - Position Papers - IRG Rail (irg-rail.eu).

31 https://irg-rail.eu/download/5/948/IRG-Rail20227-OverviewoftheImplementationofDirectCostsinEurope.pdf

32 https://www.amt-autoridade.pt/media/4149/estudotarifasinfraestferrov.pdf

*Tabela 3 - Processos de revisão dos custos diretos ex ante pelos reguladores (Fonte: IRG Rail)*

| 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-3 years | |
| Germany | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Annually | 2 months | X- 14 months | ✓ |
| Germany | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Every 5 years | undetermined | X- 3-4 years | ✓ |
| Greece | | | | | ✓ | | At need | | | |
| Hungary | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | | | | |
| Poland | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | Annually | 90 days | X-9 months | ✗ |
| Romania | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | At need | | At need | ✓ |
| Slovakia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | At need | - | At need | |
| Spain | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | Annually | 3 months | At need | ✓ |
| The Netherlands | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | Approval for max. 5 years | 6 months | X- 24 months | ✓ |

183. Alguns reguladores podem rever todas as acima

*Tabela 4 - Processos de revisão dos custos diretos ex post pelos reguladores (Fonte: IRG Rail)*

| 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 | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | At need (on demand or own initiative) | | | ✓ |
| Greece | | | | | ✓ | | At need | | | |
| Hungary | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | | | | |
| 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 | ✗ |
| Spain | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | | Three months | | ✓ |
| Sweden | | | | | ✓ | ✗ | Not specified | Not specified | Not specified | |
| The Netherlands | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | | | | ✗ |

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 (e.g., Alemanha). Outros reguladores, e.g. Bélgica e Países Baixos, consideram períodos de cinco anos, outros de três anos (e.g., França).

Espanha

184. Em março de 2024, o regulador espanhol emitiu uma Comunicação relativa ao processo de supervisão das tarifas ferroviárias, onde detalha os critérios que utiliza para avaliação das propostas do gestor de infraestruturas[33].

185. A Lei n.º 26/2022, de 19 de dezembro (Lei do Setor Ferroviário - LSF), que altera a Lei n.º 38/2015, de 29 de setembro, relativa ao setor ferroviário, dissociou a determinação das taxas ferroviárias da Lei do Orçamento Geral do Estado e a sua aprovação através de um "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.

186. A Lei n.º 26/2022 prevê assim que os gestores de infraestruturas 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. A mesma Lei enfatiza o papel da CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y Competencia) enquanto regulador setorial, de controlo da legalidade do modelo de determinação de custos e respetivos montantes.

187. O tarifário espanhol apresenta das tarifas mais elevadas na Europa para os passageiros e das mais baixas para as mercadorias. O regulador espanhol, ao longo de vários anos vinha a chamar à atenção quanto à forma de

[33] https://www.cnmc.es/sites/default/files/5370221.pdf

contabilização dos custos não elegíveis pelo gestor da infraestrutura, que conduzia a um peso excessivo dos custos diretos comparativamente aos restantes gestores.

*Tabela 5 - Elasticidade dos custos de manutenção em função do tráfego (Fonte: Estudo econométrico da CNVM)*

| | |
|---|---|
| Via e Infraestrutura | 0,247 |
| Catenária | 0,179 |
| Subestações Elétricas | 0,217 |
| Telecomunicações | 0,218 |
| Sinalização | 0,247 |

188. Assim, a CNMC procedeu a um estudo dedicado de revisão da metodologia de custos. Deste resultou uma metodologia de análise econométrica para custos de manutenção e sua variação em função do tráfego que a Adif e Adif AV devem passar a usar em complemento ao método subtrativo que aplicam atualmente, sendo indicado pelo regulador a sua atualização anual.

189. O estudo da CNMC estimou a elasticidade dos custos em relação ao tráfego, isto é, qual a percentagem do custo operacional da manutenção preventiva que varia consoante o tráfego, chegando a resultados que contrastam significativamente com o modelo do gestor da infraestrutura que considerava a quase totalidade dos custos de manutenção. De acordo com a CNMC, e considerando o ano de 2022, a % elegível de custos de manutenção de acordo com o Regulamento Europeu seria 25%,

Tabela 6 - Efeito líquido da aplicação do fator de eficiência às taxas de inflação utilizadas para a atualização dos custos pelo gestor de infraestrutura italiano (*Fonte: RFI_Relazione Costing_Proposta Tariffaria PMdA 2025-2029*

| Parametro | In formula | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tasso di inflazione programmato | I (t) | 1,80% | 2,10% | 2,00% | 2,00% | 2,00% |
| Efficientamento Cv | X(Cv) | 1,25% | 1,25% | 1,25% | 1,25% | 1,25% |
| **Effetto Netto** | **I (t) - X(Cv)** | **0,55%** | **0,85%** | **0,75%** | **0,75%** | **0,75%** |

face aos cerca de 88% calculados no modelo da Adif. Essa correção levaria a que o valor dos custos diretos da Adif fosse mais consistente com a média europeia.

190. O regulador espanhol indica ainda que passará a ser de periodicidade anual a realização de estudo de avaliação dos custos e da capacidade do mercado em suportar os mesmos.

Itália

191. As taxas de utilização da infraestrutura em Itália são calculadas com base nos custos fixos e variáveis, bem como nos custos incrementais resultantes de alterações regulamentares. É, sucessivamente, feita a atualização à taxa de inflação verificada, com a aplicação de um fator de eficiência de 1,25% que é deduzido à taxa de inflação. Para os anos em que a taxa de inflação ainda não está estimada, o modelo assume uma taxa constante do último ano disponível. Procura-se assim que a dinâmica de custos reflita o conjugar do efeito líquido da inflação com ganhos de eficiência pelo gestor de infraestrutura.

192. Os custos são posteriormente ajustados com base nos volumes de tráfego e desenvolvimentos infraestruturais.

Países Baixos

193. Nos Países Baixos, o gestor da infraestrutura, a ProRail utiliza a metodologia aprovada pela Autoridade Neerlandesa dos Consumidores e dos Mercados onde se utilizam, tanto para os custos como para o tráfego valores projetados para o ano em que as taxas deverão ser cobradas.

194. As projeções dos custos são feitas, uma vez separados os custos que são ou não imputáveis à exploração ferroviária, com base no orçamento do gestor de infraestrutura para cada triénio. Os custos são, depois, sucessivamente atualizados à inflação verificada, logo que esses dados estão disponíveis.

França

195. A determinação dos custos imputáveis em França assenta num mecanismo de média móvel, com uma janela deslizante diferenciada para os custos de manutenção e de renovação. No caso dos custos de manutenção é usada uma janela de 3 anos e para os custos de renovação uma janela de 5 anos.

196. Os custos apurados em cada ano para cada grupo são, depois, atualizados com base numa dupla indexação. Os custos históricos são atualizados ao momento em que é feito o cálculo com os dados de inflação observada do índice harmonizado de preços no consumidor do Banque de France e, seguidamente, com a utilização das previsões de inflação para períodos futuros, são atualizados para o momento em que deverão ser cobrados. As projeções incorporam indicadores macroeconómicos (por exemplo, PIB, preços dos combustíveis) e dados setoriais específicos de contratos de desempenho plurianuais entre o Estado e a SNCF Reseaux.

## *VII.2 INCENTIVOS À UTILIZAÇÃO DA REDE FERROVIÁRIA*

197. Tal como referido no relatório de 2023, neste capítulo apresenta-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.

Alemanha

198. O Estado alemão[34] 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 excecional aumento do preço da energia devido à guerra da Rússia contra a Ucrânia.

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

200. Neste sentido, a medida proposta visa limitar o aumento dos custos de eletricidade para os operadores de transporte ferroviário, até porque,

[34] State Aid SA. 105120 (2022/N) – Germany's temporary cost containment of electricity price increases for rail transport operators

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.

201. 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.

202. A Comissão considerou que a ajuda de 1,1 biliões de euros permitiria 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.

Países Baixos

203. 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[35].

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

205. 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.

206. 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.

207. 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.

208. 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.

209. 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.

210. 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.

[35] State Aid SA.100325 (2022/N) – the Netherlands support for service facilities charges payable by rail freight operators

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

212. 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.

213. As ajudas de Estado acima referidas são apenas exemplificativas do alargado conjunto de ajudas aprovadas pela Comissão Europeia[36].

Espanha

214. A 27 de janeiro de 2022, Espanha notificou à Comissão Europeia um esquema de auxílio para apoiar o transporte de mercadorias por ferrovia[37], de acordo com o Artigo 108(3) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

215. Em 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%.

216. 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.

217. 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" de 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.

218. 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 de Espanha, o número de beneficiários elegíveis será de cerca de 10.

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

220. 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.

221. Espanha calculou os custos elegíveis com base no Manual da Comissão sobre os custos externos dos transportes[38]. Os custos elegíveis são calculados como a diferença entre os custos

[36] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm

[37] 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

[38] 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

externos do transporte rodoviário de mercadorias e os custos externos do transporte ferroviário de mercadorias em Espanha, com base nos seguintes elementos de custos externos:

» Ambientais (mudanças climáticas, equivalentes às emissões de dióxido de carbono, CO2; poluição do ar), e

» Socioeconómicos (congestionamento, acidentes e ruído).

222. Segundo 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.

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

224. 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.

225. 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.

226. As autoridades espanholas afirmam que, para alcançar um aumento no tráfego ferroviário e, consequentemente, uma transferência modal duradoura, as empresas ferroviárias devem refletir o auxílio tanto no preço quanto, no geral, em melhores condições de serviço, incentivando assim os clientes a escolherem o comboio em detrimento de outros meios de transporte.

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

228. 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.

229. 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.

230. 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.

231. 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.

232. O Ministério dos Transportes exemplifica dizendo que no caso de um operador que utilize exclusivamente locomotivas elétricas, registe 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.

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

234. 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.

Itália

235. 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 (Incentive for rail transport[39]), de acordo com o Artigo 108(3) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

236. 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.

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

238. 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%

239. 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.

[39] https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/intermodal-freight-transport-08-2023/pt/

240. 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.

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

242. 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.

243. 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.

244. 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.

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

246. 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.

França

247. 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, um auxílio à operação de serviços regulares de transporte combinado de mercadorias como alternativa ao modo exclusivamente rodoviário[40].

248. 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.

249. 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.

[40] https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.53158

250. 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)

251. 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.

252. 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.

253. 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 *feedering*) 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.

254. 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).

255. 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).

256. 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 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.

257. 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).

258. Em 2024, foi autorizado um esquema de 959 milhões de euros para reembolsar ou reduzir a taxa de acesso à infraestrutura ferroviária para operadores de carga, como forma de incentivar o transporte por ferrovia frente ao rodoviário. [41]

259. O governo francês comprometeu-se a subvenções anuais de 175 milhões de euros para reduzir encargos de acesso à infraestrutura ferroviária a partir de 2024, e mais 155 milhões adicionais a partir de 2025.

[41] EC approves TAC reimbursement scheme in France for almost one billion euros | RailFreight.com

260. Em 2025[42], foi novamente implementado um programa de apoio ao "transport combiné" que visa incentivar o uso de transporte ferroviário + rodoviário para mercadorias, como alternativa ao transporte rodoviário puro.

261. Também em 2025 foi apresentado um plano para uma lei-quadro que definirá diretrizes de longo prazo para mobilidade e transportes, com ênfase na modernização ferroviária como eixo central. Pretendem-se fixar com metas estruturadas e financiamento atrelado pode garantir que os compromissos ferroviários sejam mantidos independentemente de mudanças políticas.

Suécia

262. 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[43].

263. 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.

264. 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.

265. 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.

266. De acordo com o ponto 103 das "*Community guidelines on State aid for railway undertakings*"[44], 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.

267. 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".

268. 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.

269. Além disso, a metodologia utilizada e os cálculos realizados devem ser disponibilizados publicamente. Conforme descrito na Decisão de 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*"[45].

[42] Le transport combiné | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique

[43] https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.62800

[44] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0722%2804%29

[45] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1

270. 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.

Portugal

271. Em Portugal foi estabelecida uma subvenção direta aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias[46], 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.

272. 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.

273. 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[47], bem como ao transporte rodoviário de mercadorias[48] no valor de cerca de 46 milhões de euros.

Eslováquia

274. A Comissão Europeia aprovou um esquema eslovaco de auxílio estatal no valor de 300 milhões de euros para apoiar o setor ferroviário. O esquema permite cobrir até 50 % do custo de aquisição de novos vagões de carga ferroviária, com limite máximo de auxílio de 200 milhões de euros por requerente. Esta medida visa reduzir o custo de entrada no transporte ferroviário para novos operadores ou para modernização do material circulante, fomentando a migração modal.[49]

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

276. Contudo, de acordo com dados da União Europeia[50] é possível efetuar uma comparação entre os diversos países analisados, comparando o investimento efetuado na ferrovia, seja em infraestrutura, seja em obrigações de serviço público.

*Tabela 7 - Gastos com o setor ferroviário, 2021*

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

277. Resulta dos dados supra, referentes ao ano de 2021, a disparidade dos gastos com o setor ferroviário, em função produto interno bruto do

[46] 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

[47] Decreto-Lei n.º 43-A/2022, de 6 de julho

[48] Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-E/2022, de 18 de março

[49] European Commission Approves Rail Subsidy Plan - Railway Supply

[50] https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID_RAIL/default/map?lang=en&category=AID_RAIL

país, com destaque para Portugal e Suécia, com populações comparáveis.

278. Importa referir que Comissão Europeia está a rever as diretrizes de auxílio estatal ao transporte ferroviário e multimodal, visando tornar mais simples o apoio estatal para modos de transporte sustentáveis e alinhar esses auxílios com objetivos de transferência modal.[51]

[51] Revision of the railway state aid guidelines | Florence School of Regulation

# VIII.

## ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O CÁLCULO DE TAXAS DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA E GESTÃO DE CAPACIDADE

# VIII. ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O CÁLCULO DE TAXAS DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA E GESTÃO DE CAPACIDADE

279. O documento da Comissão Europeia "Orientações interpretativas sobre a fixação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária" de 7 de maio de não veio a acrescentar elementos adicionais relevantes relativamente aos mecanismo e formas de cálculo das taxas para cobertura dos custos diretos face ao Regulamento de Execução (UE) 2015/909, colocando o seu foco no cálculo de majorações e outros encargos opcionais, isto é, nas condições sobre as quais as sobretaxas podem ser aplicadas.

280. A determinação de sobretaxas é um exercício complexo que persegue dois objetivos principais, a utilização ótima da capacidade e a recuperação dos custos, tendo simultaneamente de respeitar vários condicionalismos de natureza jurídica ou orçamental. Partindo do exercício efetuado em 2022 no âmbito da iniciativa PRIME, o documento evidencia como o montante de financiamento estatal ao gestor de infraestrutura influencia as suas escolhas.

281. Nas orientações da Comissão Europeia identificam-se, essencialmente, as três principais categorias de financiamento do gestor da infraestrutura ferroviária, nomeadamente, as taxas de utilização da infraestrutura, o financiamento do estado e outras fontes de financiamento, compostas, tipicamente, por fundos e empréstimos da UE.

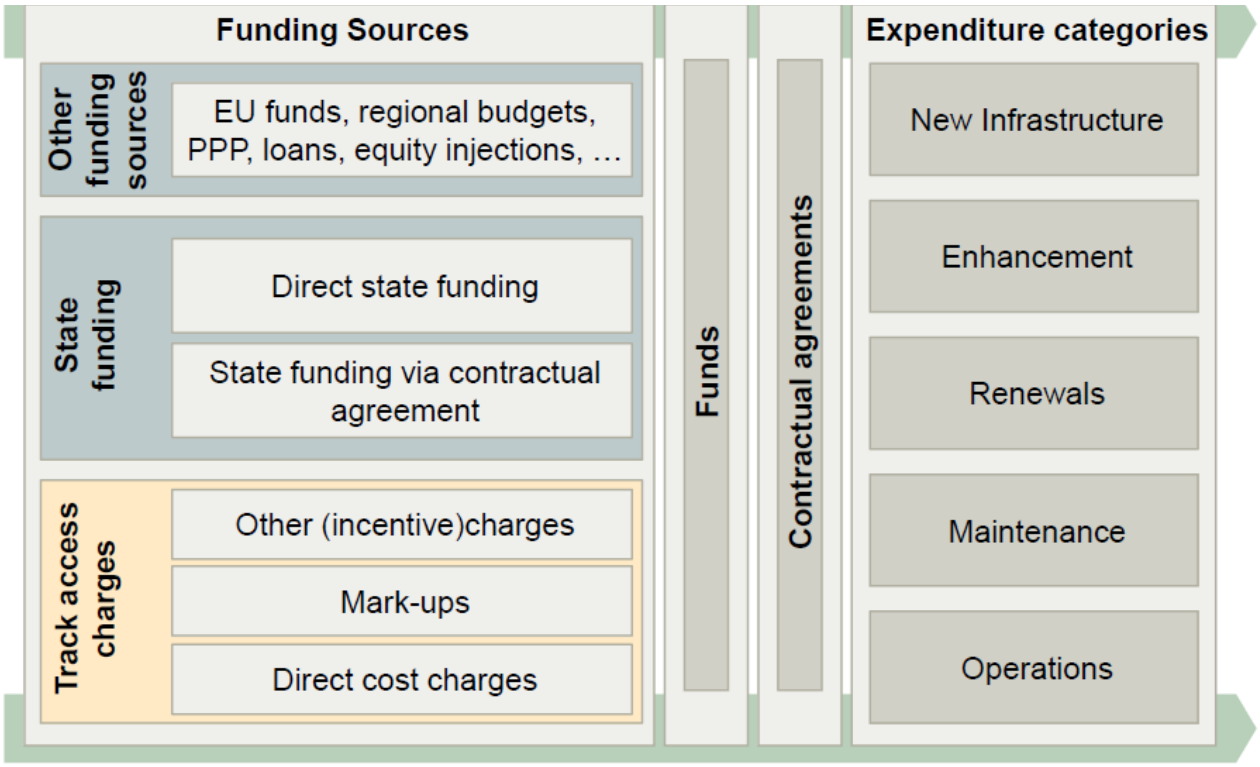
282. A repartição entre estas três categorias é muito diversificada entre os países, dada a evolução histórica do setor ferroviários e da política nacional em cada um deles. Também a complexidade dos quadros difere significativamente. Alguns quadros contêm múltiplas fontes de financiamento e diferentes contratos de alocação, outros são relativamente simples.

283. Na Figura 10, fica evidente que, com exceção de gestores de infraestruturas privados e que operam em mercados específicos, como Edelaraudtee (edel-EE) e Lisea (Lisea-FR), o financiamento estatal, incluindo os orçamentos regionais, é tipicamente a principal fonte de financiamento para todos os gestores de infraestruturas.

284. Os fundos europeus são frequentemente utilizados, em especial pelos países do grupo da coesão para realizar investimentos importantes, desde logo, os que estão relacionados com as Redes Transeuropeias de Transportes. Contudo, para os gestores de infraestrutura da Europa Ocidental representam apenas 1% a 3% do financiamento total. Há ainda cinco gestores de infraestruturas que recorrem de forma significativa a empréstimos para financiar as suas despesas com investimentos, entre 1% e 16% do financiamento total.

285. Tratando-se de entidades que têm a cargo a realização de grandes volumes de investimento, é frequente que os gestores de infraestrutura ferroviária tenham grandes valores de endividamento. Para reduzir o custo da dívida, alguns gestores de infraestrutura recebem injeções de capital dos respetivos Estados-Membros, que reduzem ou substituem o financiamento por empréstimos.

*Figura 10 - Categorias de financiamento dos gestores da infraestrutura ferroviária*



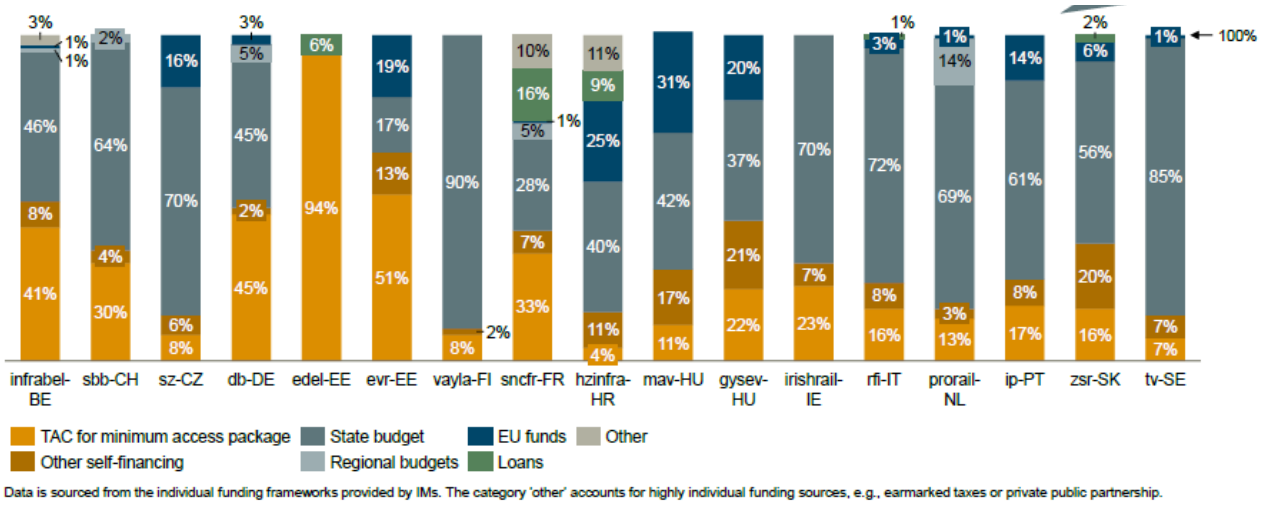

286. O documento de orientações dedica alguma atenção na clarificação dos princípios não discriminatórios na definição de sobretaxas e segmentação de mercado. Assim, dá o exemplo de segmentação considerando critérios de desempenho de rede (ex. velocidades, número de vias) e áreas geográficas (ex. nós metropolitanos), mas clarifica que não pode haver discriminação em função de material circulante diferente para um mesmo segmento. Para este caso exemplifica que que para um serviço de natureza equivalente, empresas ferroviárias que utilizam comboios de maior capacidade não devem ser penalizadas pela sua capacidade de transportar um maior número de passageiros ou de mercadorias proporcionalmente à mesma utilização da infraestrutura.

287. O documento reforça ainda que sempre que sejam aplicadas sobretaxas, é importante que a segmentação do mercado seja suficientemente granular para garantir que as empresas ferroviárias não são cobradas para além da sua capacidade de suportar, colocando ênfase na necessidade de não ignorar aspetos relevantes para a capacidade de pagar por parte das empresas ferroviárias, designadamente regiões servidas, caraterísticas da procura e clientes, tempos de viagem, frequência dos serviços, concorrência com outros modos, etc.).

288. São ainda detalhados os casos especiais, tais como serviços internacionais de passageiros, comboios noturnos ou ainda os comboios de mercadorias de vagão único ou isolado.

289. Por fim, o documento das orientações dedica uma secção ao Financiamento dos Estados Membros e acordos contratuais, reconhecendo que o financiamento do Estado Membro ao gestor da infraestrutura influencia fortemente a sua política em matéria das tarifas de infraestrutura. De acordo com a Diretiva 2012/34/UE o gestor da infraestrutura pode determinar sobretaxas com vista a otimizar a

*Figura 11 - Repartição do financiamento dos gestores de infraestrutura ferroviária por categoria.*




Data is sourced from the individual funding frameworks provided by IMs. The category 'other' accounts for highly individual funding sources, e.g., earmarked taxes or private public partnership.

utilização da capacidade e o Estado-Membro deve colmatar o défice de financiamento, assegurando o equilíbrio das contas durante um período razoável não superior a cinco anos.

290. Uma vez que o financiamento dos gestores de infraestrutura pelos Estados-Membros tem implicações fortes e diretas não só no estado das infraestruturas, mas também na sua acessibilidade, os Estados-Membros devem avaliar cuidadosamente a melhor forma de utilizar os recursos escassos para alcançar os seus objetivos de política ferroviária, tendo em conta os benefícios do financiamento das infraestruturas em relação a outros tipos de subsídios e intervenções.

291. A Comissão reforça, pois, que não só o montante, mas também o calendário e a previsibilidade do financiamento estatal são uma questão importante. Sem certeza e previsibilidade do financiamento, é muito difícil para os gestores de infraestrutura planearem a sua política de tarifação, bem como as obras de infraestrutura. A incerteza repercute-se negativamente nas empresas ferroviárias que têm de contar com um quadro de tarifação estável e uma rede fiável para os seus planos de atividades.

292. A Diretiva 2012/34/UE, no n.º 2 do seu artigo 30.º aborda esta questão exigindo que os Estados-Membros «assegurem a celebração de um acordo contratual [...] entre a autoridade competente e o gestor da infraestrutura que abranja um período não inferior a cinco anos».

» O Anexo V da Diretiva especifica ainda os elementos a incluir no acordo contratual, designadamente a estrutura dos pagamentos ou dos fundos atribuídos ao serviço de infraestrutura, bem como objetivos de desempenho orientados para o utilizador, sob a forma de indicadores e critérios de qualidade.

# IX.

## SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO

# IX. SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO

293. A Diretiva 2012/34/UE estipula que devem ser considerados pelo menos três segmentos de mercado: serviço de passageiros comercial, serviço de passageiros sujeito a Obrigações de Serviço Público e mercadorias. Além disso, dentro de cada uma destas categorias, é permitindo uma maior segmentação sempre que o mercado o possa suportar. Na verdade, a segmentação do mercado permite uma maior adequação do valor da TUI aplicado a cada tipo de comboio à capacidade para pagar desse serviço, isto é, do seu potencial de geração de receitas e das margens típicas associadas à atividade.

294. Em particular, no caso do transporte de passageiros, existem casos onde os valores a pagar podem variar num fator 5. A título de exemplo, podemos verificar na Figura 12 os segmentos de mercado de passageiros existentes em Itália.

295. No caso da Alemanha, cuja segmentação é feita por categoria, tipo de serviço, e no caso dos serviços locais, por região, resultando numa forte diferenciação das taxas aplicadas. No caso dos comboios locais (suburbanos e regionais), aqueles que estão sujeitos a obrigações de serviço público, há uma diferenciação por região, que sugere um apuramento de custos também feito por região.

296. Um dos aspetos que é demonstrado pelo exemplo alemão, e que é reproduzido em países como Espanha e França, é a forma como o segmento do transporte de passageiros de alta velocidade se destaca com taxas por comboio-quilómetro que podem ser entre 5 e 10 vezes superiores aos dos restantes segmentos do transporte de passageiros, refletindo o facto de este ser um segmento que é, tipicamente, rentável como negócio.

Figura 12 - Segmentos de mercado de passageiros em Itália.

| Segment | Description |
|---|---|
| Premium | Passenger trains operating under the OPEN ACCESS system travelling on sections of the HSL network at speeds in eccess of 250 km/h |
| Basic | Passenger trains operating under the OPEN ACCESS system that do not travel on sections of the HSL network at speeds in eccess of 250 km/h |
| PSO - LH | LONG DISTANCE passenger trains providing a UNIVERSAL SERVICE |
| PSO - Reg | REGIONAL passenger trains providing a UNIVERSAL SERVICE |
| Freight | FREIGHT trains |
| Technical | NON COMMERCIAL trains: transporting materials, isolated locomotives, staff shuttles, other shuttles (except for freight shuttles for commercial purposes) |
| Ferry Services | Ferry services to/from Sicily or Sardinia |

297. No caso de Espanha, é feita segmentação por tipo de linha distinguindo as Linhas A (com velocidade superior a 200 km/h) e as restantes, e por tipo de serviço, sendo considerados para os passageiros 4 segmentos: VL1 (todos os serviços de longa distância que não sejam VL2 ou 3), VL2 (serviços de longa distância em linhas de bitola mista), VL3 (serviços com distância superior a 700 km e que não tenham O/D em Madrid) e VCM (urbanos ou interurbanos com distância inferior a 300 Km).

*Figura 13 - Segmentação do mercado de passageiros e de mercadorias na Alemanha*

| Market segments for local passenger rail services | Charges for local passenger rail services, in EUR, per train-path kilometre | |
|---|---|---|
| | Load run | Empty run |
| Baden-Württemberg | 5.591 | 3.234 |
| Bavaria | 5.455 | 3.233 |
| Berlin | 5.918 | 3.338 |
| Brandenburg | 6.048 | 3.519 |
| Bremen | 5.952 | 3.470 |
| Hamburg | 5.222 | 3.195 |
| Hessen | 5.338 | 3.273 |
| Mecklenburg-West Pomerania | 5.903 | 3.382 |
| Lower Saxony | 5.671 | 3.527 |
| North Rhine-Westphalia | 5.440 | 3.242 |
| Rhineland-Palatinate | 5.639 | 3.214 |
| Saarland | 5.770 | 2.743 |
| Saxony | 5.703 | 3.260 |
| Saxony-Anhalt | 5.658 | 3.322 |
| Schleswig-Holstein | 5.768 | 3.284 |
| Thuringia | 5.713 | 3.328 |

| Market segments for long-distance passenger rail services | Charges for long-distance passenger rail rail services, in EUR, per train-path kilometre |
|---|---|
| Metro Tag min (v ≤ 100 km/h) | 5.87 |
| Metro Tag max (v ≥ 160 km/h) | 13.57 |
| Basic | 5.21 |
| Nacht | 2.76 |
| Lok-/Leerfahrt | 2.76 |
| Charter/Nostalgie | 2.83 |
| Punkt-zu-Punkt | 3.64 |

| Market segments for rail freight transport services | Charges for rail freight transport, in EUR, per train-path kilometre |
|---|---|
| Standard (Standard train) | 3.14 |
| Sehr schwer (Very heavy train) | 4.45 |
| Gefahrgut (Dangerous goods train) | 3.84 |
| Gefahrgutgüternahverkehr (Local dangerous goods train) | 2.09 |
| Güternahverkehr (Local freight train) | 1.85 |
| Lokfahrt (Locomotive run) | 1.85 |

*Tabela 8 - Segmentação do mercado do transporte de mercadorias*

| Country | Number of market segments | Freight Segments |
|---|---|---|
| Bulgaria | 3 | 1) Freight trains, 2) combined transport and 3) transportation of trucks, trailers and semi-trailers. |
| Croatia | 5 | 1) Trains carrying dangerous goods versus other freight trains, 2) domestic versus international services, 3) combined transport versus direct trains, 4) block trains versus single wagon load trains and 5) regular versus occasional train services. |
| Germany | 6 | 1) Standard train, 2) very heavy train (more than 3000 tons), 3) dangerous goods, 4) local freight service (less than 75 kilometres), 5) dangerous goods local freight service and 6) locomotive / empty run.[14] |
| Italy | 3 | 1) Night; 2) NA.DA. Top (Travelling mainly during the DAY (< 51% of the route in the 22 – 06 slot; Distance travelled ≥ 100 km and < 800 km) and 3) NA.DA. Base (Travelling mainly during the DAY (< 51% of the route in the 22 – 06 slot; Distance travelled < 100 km and ≥ 800 km). |
| Lithuania | 4 | 1) Intermodal goods, 2) dangerous goods, 3) low-value goods and 4) other goods. |
| Poland | 1 (2)[15] | There are no defined rail freight segments at national level, as there are no defined rail segments in polish law at all. For statistical and market observation purposes, rail freight services are distinguished into "regular" and those, where dangerous goods are being moved; similar freight services segmentation – or to be more precise "division", since "segment" has its own precise definition, that can't be applied here freely - is used in mark-up pre-analysis done by the railway IM. |
| UK | 11 | Segmentation based on the type of commodity: coal, iron, metals, petroleum and chemicals, intermodal freight transported in a container or vehicle, nuclear fuel, general distribution, premium mail and logistics, biomass, bio-fuel production aggregates, or construction aggregates is a broad category of materials used in construction |

298. No caso dos serviços de mercadorias, o relatório "Overview of Rail Freight Services" do IRG Rail[52], apresenta um levantamento do número de segmentos em que vários países dividem a taxação do tráfego de mercadorias, sintetizado na Tabela 8.

299. Voltando ao exemplo alemão, verifica-se que há uma segmentação do mercado em função do peso do comboio e do tipo de mercadoria transportada. Relativamente à taxação em função do peso dos comboios, há também a destacar o exemplo de França, onde as componentes dos custos imputáveis que se referem à subestrutura e superestrutura de via são apuradas e taxadas em função da tonelagem bruta dos comboios, tendo o efeito prático de taxar mais os comboios de mercadorias mais pesados.

52 https://www.google.com/search?q=Overview+of+Rail+Freight+Services%E2%80%9D&rlz=1C1GCEU_pt-BRPT1006PT1006&oq=Overview+of+Rail+Freight+Services%E2%80%9D&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAMQIRigATIHCAQQIRigAdIBCDE0ODRqMGo3qAIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8

# X.

# ANÁLISE DA SEGMENTAÇÃO DO MERCADO EM PORTUGAL

# X. ANÁLISE DA SEGMENTAÇÃO DO MERCADO EM PORTUGAL

300. Como referido anteriormente, diversos gestores de infraestrutura na Europa fazem uma segmentação de mercado forte, com alguns tipos de comboios a serem sujeitos a taxas de utilização várias vezes superiores à média. A diferenciação é feita de diferentes formas, designadamente, por categoria de serviço, por velocidade média ou por região, como nos exemplos que vimos acima.

301. O custo da utilização da infraestrutura ferroviária gerida pela IP é calculado através da aplicação de uma tarifa simples por comboio-quilómetro onde Ti é a tarifa de cada troço de linha e CKi é a distância percorrida nesse troço linha.

$$\sum_{i=1}^{n} T_i \times CK_i,$$

302. A tarifa de um dado troço de linha para um dado comboio é dada pelo Custo Unitário Direto e um conjunto de fatores multiplicativos,

$$T_i = CUD \times P_1 \times C_{2i} \times C_3 \times C_4 \times F$$

onde CUD é o Custo Unitário Direto, P1 é a componente de modulação de custos pelo tipo de tração do comboio e pela utilização de plataformas, C2i é a componente procura da linha, C3 é a componente horário do comboio, C4 é a componente segmento de mercado e F é o fator de implementação[53].

303. A aplicação destas expressões com os respetivos fatores multiplicativos para o ano de 2024, em que o CUD utilizado foi de 2,17 €/CK, apurado pela média móvel do período 2017-2021, resulta nas tarifas que se encontram na Tabela 9 para o segmento de mercado dos passageiros, sendo que nas tarifas dos segmentos de mercado de mercadorias e das marchas foi aplicado em 2024, por decisão da AMT, um fator de atualização + 2,9 % relativamente às tarifas de 2023.

304. Comparativamente com a prática em outros países da Europa, a diferenciação de valores entre os diferentes segmentos de mercado é reduzida. Os valores para comboios de passageiros oscilam entre 1,43 €/CK e 2,88 €/ck, sendo os valores para comboios de mercadorias e marchas em vazio são ligeiramente mais baixos, oscilando entre 1,01 €/CK e 1,59 €/ck.

*Tabela 9 - Tarifas a aplicar aos comboios na rede ferroviária nacional em 2024*

| 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 | 1,59 | 1,41 | 1,59 | 1,41 |
| | 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 | 1,43 | 1,27 | 1,43 | 1,27 |
| | 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 | 1,36 | 1,18 | 1,36 | 1,18 |
| 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 | 1,59 | 1,41 | 1,59 | 1,41 |
| | 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 | 1,43 | 1,27 | 1,43 | 1,27 |
| | 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 | 1,36 | 1,18 | 1,36 | 1,18 |
| 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 | 1,36 | 1,18 | 1,36 | 1,18 |
| | 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 | 1,23 | 1,07 | 1,23 | 1,07 |
| | 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 | 1,14 | 1,01 | 1,14 | 1,01 |

53 De acordo com os Diretórios da Rede, o Fator de Implementação, F, é aplicado aos comboios de mercadorias e às marchas em vazio de forma a permitir uma transição progressiva para aqueles segmentos de mercado onde a aplicação do CUD é calculada de acordo com o Regulamento de Execução (UE) 2015/909. Este fator é aplicado apenas sobre a tarifa final e evolui progressivamente de 81% em 2020 até 100% em 2030.

305. O resultado da aplicação destas tarifas aos volumes de tráfego realizados em cada segmento é a repartição das receitas com taxa de utilização da infraestrutura que se encontra na Tabela 9.

3271

306. Tendo em conta que a legislação europeia estabelece que, na fixação de tarifas, se deve ter em conta a capacidade do mercado em suportar as taxas, uma abordagem possível seria implementar uma segmentação de mercado mais acentuada que permitisse aumentar as receitas provenientes de segmentos com maior capacidade para pagar, tipicamente, comboios de passageiros de longo curso e urbanos com elevada procura, de forma a poder atenuar as taxas cobradas no segmento das mercadorias, onde a concorrência intermodal com a rodovia é mais intensa. Contudo, antes de avançar com tal recomendação, é indispensável analisar a capacidade para pagar dos diferentes segmentos de mercado em Portugal.

*Tabela 10 - - Repartição das receitas com Taxa de Utilização da Infraestrutura por categoria de comboio para os anos 2020 a 2023.*

| ($10^3$ €) | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|
| Urbano | 27219 | 28322 | 28272 | 27702 |
| Regional | 12911 | 14222 | 14000 | 13131 |
| Longo Curso | 13362 | 14858 | 16938 | 16111 |
| Mercadorias | 6911 | 7334 | 7268 | 7337 |
| Marchas em vazio | 1128 | 1275 | 1362 | 1409 |
| Especiais | 4 | 27 | 86 | 95 |
| Total | **61535** | **66038** | **67926** | **65785** |

# XI.

## CAPACIDADE DO MERCADO PARA PAGAR

# XI. CAPACIDADE DO MERCADO PARA PAGAR

307. No estudo sobre Tarifação da Infraestrutura Ferroviária da AMT de outubro de 2023 já referido anteriormente, são analisados os impactos da aplicação dos novos valores da TUI previstos para 2024 nos diferentes operadores, com base nos valores reais verificados em 2019.

308. Na Tabela 11, encontram-se replicados os cálculos feitos no referido estudo da AMT de 2023, adicionando a separação para a CP das diferentes categorias de comboios, feita com base nos dados constantes no Relatório e Contas de 2019.

309. A utilização dos dados de 2019 não alterará qualitativamente as conclusões relativas à comparação e à margem da capacidade para pagar dos diferentes segmentos de mercado.

310. Na análise feita na Tabela 11, encontram-se também os intervalos das TUI em vigor no ano de 2019 para cada categoria de comboio. Estes valores permitem verificar que, quando comparados com a receita média obtida por comboio-quilómetro efetuado, o peso relativo da TUI é mais baixo para os operadores de mercadorias e, nos comboios de passageiros, nos urbanos de Lisboa e no longo curso, que correspondem também aos segmentos com receita média por comboio-quilómetro mais elevada.

311. De forma a exemplificar em termos concretos, analise-se dois exemplos: no Exemplo 1, temos um Comboio Alfa entre Porto e Lisboa, com os resultados explicitados na Tabela 12.

312. Este comboio é exemplificativo do segmento de mercado de longo curso de alta qualidade, análogo aos segmentos de alta velocidade noutros países europeus, onde se sabe existirem taxas de ocupação elevadas, e tipicamente sujeitos às taxas de utilização mais elevadas.

313. Neste caso, verifica-se que, mesmo para uma ocupação de 100% com passageiros que paguem o bilhete inteiro, a taxa de utilização representa cerca de 8,5% do potencial máximo de receita deste comboio, pelo que, na realidade, representará mais do que 10% das receitas totais deste serviço, um valor já bastante significativo quando comparado com as margens de lucro típicas deste segmento de mercado.

*Tabela 11 - Análise do peso relativo da TUI nos diferentes operadores e categorias de comboios, com valores de 2019.*

| 2019 | | CP | | | | | Fertagus | Medway | Takargo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | Urbanos Lisboa | Urbanos Porto | Regional | Longo Curso | Urbano | Mercadorias | Mercadorias |
| Volume de Negócios | € | 341 263 000 | 95 342 000 | 30 706 000 | 29 114 000 | 118 688 000 | 36 752 552 | 79 424 376 | 17 546 328 |
| Gastos Operacionais | € | 293 231 000 | | | | | 31 829 516 | 62 236 984 | 15 993 408 |
| Comboios·km realizados | CK | 29 094 000 | 6 540 000 | 4 594 000 | 9 099 000 | 8 860 000 | 1 801 824 | 4 770 280 | 1 032 950 |
| Lugares·km oferecidos | LK | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| Gastos com TUI | € | 56 848 060 | | | | | 3 386 266 | 6 687 690 | 1 277 160 |
| | | | | | | | | | |
| Valor Máximo TUI | €/CK | 2,46 | 2,43 | 2,43 | 2,20 | 2,46 | 2,43 | 1,65 | 1,65 |
| Valor médio TUI | €/CK | 1,95 | | | | | 1,88 | 1,40 | 1,24 |
| Valor Mínimo TUI | €/CK | 0,83 | 1,63 | 1,16 | 0,83 | 0,92 | 2,22 | 0,62 | 0,62 |
| | | | | | | | | | |
| Receita Médias por CK | €/CK | 11,73 | 14,58 | 6,68 | 3,20 | 13,40 | 20,40 | 16,65 | 16,99 |
| | | | | | | | | | |
| Peso da TUI no Vol. Neg. | % | 16,7% | | | | | 9,2% | 8,4% | 7,3% |
| Peso da TUI nos Gastos Oper. | % | 19,4% | | | | | 10,6% | 10,7% | 8,0% |
| | | | | | | | | | |
| Valor TUI rel. receita por CK, max. | % | | 16,7% | 36,4% | 68,8% | 18,4% | 11,9% | 9,9% | 9,7% |
| Valor TUI rel. receita por CK, min. | % | | 11,2% | 17,4% | 25,9% | 6,9% | 10,9% | 3,7% | 3,6% |

314. No Exemplo 2, na outra ponta do espetro dos serviços de passageiros, tem-se um comboio regional numa linha com reduzida procura. Neste caso, mesmo com ocupação de 100%, a taxa de utilização supera os 20% do potencial de receitas diretas, como se verifica na Tabela 13.

Tabela 12 - Exemplo 1: Comboio de longo curso (*Fonte: Dados do site da CP e do Diretório da Rede 2024*)

| | |
|---|---|
| Distância | 336 km, na linha do Norte |
| Preço do Bilhete | 33,90 € em 2ª classe, 47,40 € em 1ª classe |
| Lotação | 203 lugares em 2ª classe, 96 lugares em 1ª classe |
| Potencial máximo de receita, com 100% de ocupação | **11 432,1 €** |
| Tarifa a aplicar (Longo Curso Alta Qualidade, Linha Tipo A, Peak): | **2,88 €/CK** |
| Taxa de Utilização da Infraestrutura: | **967,68 €** (8,5% do potencial máximo de receita) |

Tabela 13 - Exemplo 2: Comboio regional (*Fonte: Dados do site da CP e do Diretório da Rede 2024*)

| | |
|---|---|
| Distância | 28,6 km na L. Beira Baixa e 130 km na L. Leste |
| Preço do Bilhete | 12,40 € |
| Lotação | 94 lugares |
| Potencial máximo de receita, com 100% de ocupação | **1165,6 €** |
| Tarifa a aplicar (Regional, Linha Tipo B e C, Horário Regular) | **1,78 €/CK** na L. Beira Baixa e **1,69 €/CK** na L. Leste. |
| Taxa de Utilização da Infraestrutura: | **270,61 €** (23,2% do potencial máximo de receita) |

315. Este tipo de serviços regionais tem taxas de ocupação tipicamente baixas, a rondar os 30% ou menos, em termos médios. Sendo certo que estes serviços são prestados ao abrigo de obrigações de serviço público, a taxa de utilização terá, nalgumas situações, um peso desproporcionalmente alto face às despesas e receitas deste serviço.

316. Voltando aos resultados da Tabela 11, importa verificar que o segmento das mercadorias é aquele onde o peso proporcional da taxa de utilização da infraestrutura é menor, sendo o único segmento de mercado onde o seu peso se situa de forma consistente abaixo dos 10% dos gastos operacionais.

317. Em 2022, segundo dados do IRG-Rail, em Portugal a percentagem da tarifa de utilização da infraestrutura sobre as receitas no segmento de mercadorias era de 6,8 %, portanto inferior aos valores verificados no segmento dos passageiros e inferior à média verificada nos países membros do IRG-Rail, em que nesse ano o peso foi de 13,4 % para o caso de não existência de subsidiação no pagamento da taxa ou de 8,8% no caso de subsidiação.

# XII.

## CONCORRÊNCIA ENTRE MODOS

# XII. CONCORRÊNCIA ENTRE MODOS

318. A capacidade para pagar do transporte ferroviário não deve ser vista de forma isolada, em particular, nos segmentos de mercado que estão em concorrência direta com outros modos de transporte, em particular, com a rodovia.

319. Nos dois exemplos seguintes, compara-se a taxa de utilização da infraestrutura ferroviária com a rodoviária, considerando apenas as portagens, cobradas diretamente pela utilização de determinada estrada. Recorde-se, no entanto, que a rede rodoviária é financiada através da anteriormente designada "Contribuição de Serviço Rodoviário", componente hoje incluída no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP).

320. No Exemplo 3, compara-se o transporte de mercadorias por comboio e camião desde o Porto de Leixões até Vilar Formoso.

321. Neste caso de estudo, verifica-se que a taxa de utilização da infraestrutura do comboio é 19 vezes superior à do camião. Desta forma, o comboio tem vantagem na componente de taxação da infraestrutura desde que transporte mais do que o equivalente a 19 camiões, o que é facilmente obtenível. Na verdade, quando estiverem disponíveis itinerários para comboios de 750 m, cada comboio poderá transportar o equivalente a cerca de 60 camiões.

*Tabela 14 - Exemplo 3: Comboio de mercadorias com comparação com rodovia*

| Comboio de mercadorias | |
|---|---|
| Distância | 21 km na linha de Leixões e do Minho, 105 km na linha do Norte, 201 km na linha da Beira Alta |
| Tarifa a aplicar (comboio de mercadorias, horário regular) | 1,36 €/CK na linha de Leixões e do Minho, 1,59 €/CK na linha do Norte, 1,43 €/CK na linha da Beira Alta |
| Taxa de Utilização da Infraestrutura: | **482,94 €** |

| Camião | |
|---|---|
| Distância | 239 km |
| Portagem Classe 4 (A1): | **25,45€,** uma média de 0,106 €/VK |

*Tabela 15 - Exemplo 4: Comboio longo curso com comparação com autocarro*

| Comboio | |
|---|---|
| Distância | 336 km, na linha do Norte |
| Lotação | 203 lugares em 2ª classe, 96 lugares em 1ª classe |
| Tarifa a aplicar (Longo Curso Alta Qualidade, Peak) | **2,88 €/CK** |
| Taxa de Utilização da Infraestrutura: | **967,68 €** (3,24 €/lugar) |

| Autocarro | |
|---|---|
| Distância | 305 km |
| Lotação | **55 lugares** |
| Portagem Classe 2 (A1): | **42,10€** (0,77€/lugar), uma média de **0,138 €/Vik** |

322. Também é relevante notar que apenas foi considerada a componente de taxação direta. No caso da rodovia, a infraestrutura é financiada, como já referido, por uma componente do ISP.

323. No Exemplo 4, faz-se então a mesma comparação para um comboio de passageiros.

324. Dos valores apresentados na Tabela 15, é possível verificar que a taxa de utilização do comboio é 22,5 vezes superior à do autocarro, para uma lotação que é apenas cerca de 6 vezes superior. Isto traduz-se numa taxação da infraestrutura por lugar oferecido que é mais de 4 vezes superior do lado da ferrovia.

325. Naturalmente, o serviço não é diretamente equivalente ou concorrente. Ainda que o tempo de viagem, para o exemplo entre o Porto e Lisboa, seja apenas ligeiramente melhor para o comboio, os níveis de conforto e a valorização que os passageiros dão a estes fatores levam a que a disponibilidade para pagar uma viagem de comboio seja, tipicamente, superior à de uma viagem de autocarro.

326. Estes dois exemplos não permitem, por si só, concluir sobre a adequação do nível de taxação da infraestrutura ferroviária, já que não leva em conta a comparação das estruturas de custos das operações nos diferentes modos. Contudo, permite adquirir sensibilidade, por um lado, para a necessidade de equilíbrio no peso relativo da taxa de utilização da infraestrutura e, por outro, para a forma como a remuneração da infraestrutura difere entre o modo rodoviário e ferroviário.

# XIII.

# ANÁLISE DE CENÁRIOS DE ATUALIZAÇÃO DA TAXA DE UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

# XIII. ANÁLISE DE CENÁRIOS DE ATUALIZAÇÃO DA TAXA DE UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

327. O mecanismo de atualização da TUI atualmente em vigor utiliza uma média móvel dos custos apurados nos 5 anos anteriores à publicação do Diretório da Rede, isto é, para o ano (N), o Custo Unitário Direto (CUD) é calculado com base na média dos custos elegíveis e o do tráfego entre o ano (N-7) e o ano (N-3). Por exemplo, a TUI que vigora em 2024, primeiro ano em que este método fui utilizado, foi calculada com base na média dos custos elegíveis e do tráfego entre 2017 e 2021.

328. Neste mecanismo foram criadas algumas exceções para responder a eventos particulares, como a COVID, que levou a que em 2020 fossem usados os valores de tráfego de 2019, e novamente em 2023, em que se usaram os valores de tráfego de 2022 para atenuar o efeito das greves.

329. Acresce que, no ano 2024, ainda que se tenha usado o mecanismo da média móvel para o apuramento dos CUD, o aumento da TUI a aplicar aos comboios de mercadorias, após ter sido feita a análise de capacidade de pagar pelo mercado, ficou limitado ao que resulta da inflação, como anteriormente referido. Os resultados apresentados na Tabela 16 refletem estes ajustamentos ad hoc, com a diferença entre os valores reais, que resultariam da aplicação direta do método de cálculo, e os valores ajustados.

330. O mecanismo de média móvel é aplicado ao abrigo do n.º 6 do artigo 31.º da Diretiva 2012/34/UE, transposto para o n.º 10 do artigo 31º do Decreto-Lei n.º 217/2015, e permite suavizar as oscilações nas despesas com manutenção e que se fariam refletir no cálculo dos CUD, trazendo alguma imprevisibilidade para os operadores sobre a evolução das taxas de utilização.

*Tabela 16 - Valor dos CUD aplicados nos Diretórios da Rede da IP entre 2017 e 2025 (NOTA: Valor para 2026, estimado com a mesma metodologia da média móvel de 5 anos aplicada para 2025 e 2026. Os valores ajustados incluem alterações ao cálculo em 2020 e 2023 para compensar efeitos da pandemia e das greves, respetivamente.)*

| (€/CK) | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CUD anual, real | 1,77 | 2,16 | 2,15 | 2,45 | 2,33 | 2,42 | 2,73 | | | |
| CUD calculado com média móvel, real | | | | | | | | 2,21 | 2,35 | 2,49 |
| CUD anual ajustado | 1,77 | 2,16 | 2,15 | 2,71 | 2,33 | 2,42 | 2,89 | | | |
| CUD calculado com média móvel, ajustado | | | | | | | | 2,17 | 2,30 | 2,41 |
| **CUD de referência, Diretório da Rede, em €/CK** | **1,77** | **1,77** | **1,77** | **1,77** | **1,77** | **1,79** | **1,81** | **2,17** | **2,30** | **2,41** |

331. Anteriormente à aplicação da média móvel, o valor dos Custos Unitários Diretos que serve de base à construção das Taxas de Utilização da Infraestrutura esteve fixo nos 1,77 €/CK, calculado paro o Diretório de Rede de 2020. Nos anos seguintes, de 2021 até 2023, o valor dos CUD continuou a ter por base o valor calculado para o Diretório da Rede de 2020 de 1,77 €/CK, mas sofreu atualizações face à inflação prevista nos anos subsequentes.

332. Por outro lado, nos últimos anos, tem havido um aumento significativo dos custos de manutenção que resultam, em parte, da inflação mais elevada, mas também de um esforço do gestor de infraestrutura para recuperar o défice de conservação da infraestrutura. Este esforço de recuperação do estado de condição da infraestrutura, combinado com uma diminuição da capacidade utilizada, em termos de comboios km (ck), tem tido como efeito um aumento acentuado do valor da TUI, que se prolonga para 2025 e 2026, com aumentos, respetivamente, de cerca de 6 e 5%.

333. Estes aumentos revelam uma realidade em que um aumento do esforço de conservação da infraestrutura, com recuperação de passivos de manutenção, provoca um aumento da TUI.

334. Isto cria uma relação inversa entre o investimento do gestor de infraestrutura em manter ou recuperar a condição de operacionalidade da rede e a competitividade do transporte ferroviário. Há, inclusive, o risco de criar um incentivo negativo no sentido de reduzir a exigência da manutenção no sentido de baixar custos para os operadores, em particular, naqueles que são mais sensíveis aos custos.

335. O esforço de recuperação dos défices de conservação por parte do gestor de infraestrutura reflete-se positivamente no desempenho e no negócio dos operadores e do modo ferroviário como um todo, pelo que será de considerar a introdução de incentivos a esta melhoria de desempenho.

336. O resultado do congelamento do valor de referência dos custos unitários diretos aplicados no cálculo das tarifas entre 2020 e 2023[54] teve o resultado prático de trazer um aumento acentuado uma vez descongeladas as taxas. Este efeito faz-se sentir apenas sobre o transporte ferroviário, correndo o risco de prejudicar este relativamente a outros modos de transporte.

337. Desta forma, considera-se relevante realizar alterações ao método de cálculo da TUI que permitam, em simultâneo, atenuar este aumento acentuado que se prevê nos próximos anos, enquanto se criam incentivos à melhoria da eficiência e da qualidade do serviço prestado pelo gestor da infraestrutura.

338. A abordagem atual das autoridades europeias é contrária à simples aplicação de tetos ou de limites arbitrários ao valor da TUI, sem ter nenhuma relação com indicadores que reflitam o funcionamento da própria infraestrutura ferroviária.

339. Recorda-se que o Regulamento Tarifário de 2005 do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), publicado no Diário da República de 11 de março de 2005 como Regulamento n.º 21/2005, previa no seu artigo 39.º que fosse aplicado um referencial de eficiência à média das taxas calculadas para os diferentes grupos homogéneos de tráfego previstos no mesmo regulamento, ponderada pelo número de comboios-quilómetro em cada grupo. Na prática, esta disposição impedia que a taxa de utilização subisse mais

[54] Ainda com a aplicação de um fator de implementação da tarifa aos segmentos de mercadorias e marchas em vazio para garantir uma aplicação faseada do novo regulamento tarifário, mas que não se considerou relevante para esta análise.

do que a taxa de inflação prevista, deduzida de 1%. Este limite estava sujeito a uma revisão anual por parte do INTF.

340. Esta disposição, contudo, faz com que se estabeleça um limite artificial à determinação da taxa de utilização, colocando em causa o princípio da independência do gestor da infraestrutura. Além disso, este mecanismo de eficiência incide apenas sobre os custos, não existindo qualquer relação com a qualidade do serviço prestado ou a eficiência enquanto relação entre serviço prestado e o custo para a prestação desse serviço. No limite, este mecanismo incentiva a redução de custos sem olhar à degradação da qualidade de serviço prestado. Contudo, como verificado anteriormente, este modelo está a ser adotado em Itália, pelo que a questão do princípio de independência do gestor da infraestrutura não parece estar a ser colocada em causa.

341. Tendo em conta que se considera que devem ser estabelecidos incentivos que por um lado, assegurem a sustentabilidade do gestor da infraestrutura, a capacidade do mercado para pagar e a promoção da eficiência da gestão da infraestrutura, estudaram-se vários cenários alternativos que, que se apresentam

## CENÁRIO A — DIMINUIÇÃO DO DÉFICE DE CONSERVAÇÃO COMO INCENTIVO À EFICIÊNCIA GLOBAL DO MERCADO

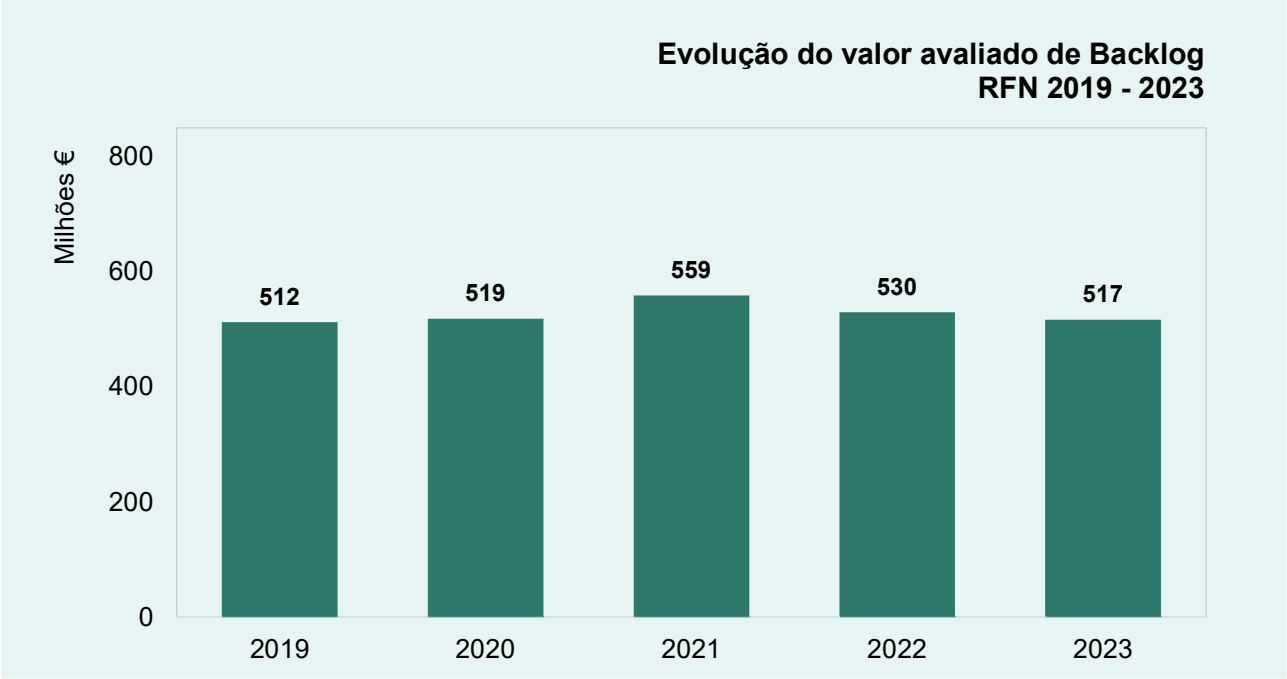
342. O Regulamento de Execução (UE) 2015/909 estabelece no n.º 2 do seu artigo 3.º que os Estados-Membros podem decidir que o gestor da infraestrutura utilize, para efeitos do cálculo dos custos diretos à escala da rede os custos correspondentes a uma prestação de serviços eficiente.

343. Não estando explicitamente definido o que se entende por prestação de serviços eficiente, esta norma visa proteger os operadores das ineficiências do próprio gestor de infraestrutura, seja ao nível dos custos que são imputados ao cálculo da TUI, quer ao nível da degradação da qualidade do serviço prestado.

344. A existência de défice de conservação significativo, como referido na secção anterior, provoca ineficiências de ambos os tipos.

345. Uma infraestrutura com um défice de conservação que se cifra num valor várias vezes superiores aos gastos anuais com

*Figura 14 - Evolução do défice de conservação da rede ferroviária nacional (Fonte: IP)*




manutenção demorará, necessariamente, vários anos a ser recuperado, isto assumindo que haveria um reforço significativo dos recursos afetados à conservação da infraestrutura, combinados com um plano consistente e sistemático de recuperação desse passivo.

346. Enquanto se mantém o défice de conservação, a infraestrutura que é disponibilizada aos operadores não permite os níveis de desempenho para os quais foi projetada, nomeadamente, em termos de:

» Velocidades máximas permitidas - com a existência de múltiplas limitações de velocidade temporárias, com reflexo nos tempos de viagem planeados. Acresce que numa infraestrutura em deficiente estado de condição, surgem com elevada frequência novas ocorrências que forçam o estabelecimento de novas limitações de velocidade, prejudicando a pontualidade e regularidade dos comboios face ao planeado;

» Cargas permitidas - podendo surgir limitações à carga total ou à carga por eixo, prejudicando a eficiência operacional do transporte de mercadorias;

» Capacidade da infraestrutura.

347. A estes impactos, acresce que, durante um plano de recuperação do défice de conservação, é natural existir um maior número de perturbações resultantes das intervenções em curso nas diferentes linhas, isto é, a qualidade do serviço prestado pode piorar antes de melhorar.

348. Sendo certo que será difícil contabilizar de forma rigorosa o impacto destas perturbações nos operadores, é razoável tentar introduzir um mecanismo que faça refletir a degradação da qualidade de serviço prestado que resulta da ineficiência da gestão da manutenção por parte do gestor da infraestrutura, tentando aproximar aquilo que é cobrado através da TUI daquela que seria a relação com uma prestação de serviços eficiente. Desta forma,

poderia adotar-se uma metodologia para a determinação dos custos com a rede ferroviária que assume que exclui a recuperação do défice de conservação.

349. Uma das formas para o fazer seria contabilizar em cada ano o custo das necessidades de manutenção geradas pela exploração ferroviária e não a despesa efetivamente realizada com a manutenção. Contudo, esta determinação pode ser difícil. A contabilização do défice de conservação é feita através do valor dos ativos, que não tem uma relação direta com o custo efetivo de reposição desses ativos.

*Tabela 17 - Diferença de custos de manutenção de ativos com vida útil esgotada ou com menos de 5 anos remanescentes face à média - Fonte: IP*

| Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via | Ativos com Vida Útil Esgotada | Ativos com Vida Útil Remanescente até 5 anos |
|---|---|---|
| **OPEX** | 59% Superior à média | 18% Superior à média |
| **CAPEX (manutenção)** | 86% Superior à média | (-) 37% Inferior à média |
| **TOTEX** | 64% Superior à média | 7% Superior à média |

*Tabela 18 - Custos de manutenção para o subsistema via. - Fonte IP*

| | Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via | | |
|---|---|---|---|
| **Valores Médios (2019-2023) por kmlv** | Ativos com Vida Útil Esgotada | Ativos com Vida Útil Remanescente até 5 anos | Ativos com Vida Útil Remanescente superior a 5 anos |
| Extensão (kmlv) | 505,879 | 71,643 | 2669,757 |
| OPEX manutenção (€/kmlv) | 23 428 | 17 401 | 13 070 |
| CAPE X manutenção (€/kmlv) | 6 915 | 2 336 | 3 160 |
| TOTEX manutenção (€/kmlv) | **30 343** | **19 737** | **16 230** |

350. No Relatório de Avaliação do Défice de Conservação da IP de 2023, é feita uma contabilização dos custos operacionais (OPEX) de capital (CAPEX) com os ativos que já ultrapassaram a sua vida útil, verificando-se que estes são, respetivamente, 59% e 86% superiores à média, levando a um custo total com estes ativos que é 64% superior à média, como se verifica na Tabela 17.

351. No referido relatório, não é possível obter informação sobre o acréscimo de custos de manutenção para os restantes subsistemas da infraestrutura ferroviária, nomeadamente, para os sistemas de Sinalização e de Catenária. De notar que no estudo de delimitação dos custos elegíveis que resultou no Memorando da AMT de novembro de 2018, uma parte importante dos custos com a catenária, em particular, os custos com os postes, postos de transformação e subestações não são considerados elegíveis em nenhum dos cenários. Já os custos com a sinalização, são considerados elegíveis no cenário adotado, o cenário B2, mas excluídos no cenário A.

352. O subsistema via corresponde a cerca de 80% do défice de conservação da rede ferroviária. De acordo com os dados do Relatório de Avaliação do Défice de Conservação, cerca de 15% da extensão de via-férrea está com a sua vida útil esgotada. Esta extensão de via tem custos de manutenção que são 64% superiores à média e cerca de 87% superiores aos dos ativos que ainda têm mais de 5 anos de vida útil remanescente.

353. Estes dados, sugerem um método para ponderar os custos imputados à TUI de forma a obter um custo de manutenção aproximado do que seria uma prestação de serviços eficiente. Usando o exemplo do subsistema via, descontando o acréscimo de custos face à média dos ativos que já ultrapassaram a sua vida útil, significa que seria necessário descontar os 64% de acréscimo de custos em 15% dos ativos, o que se traduz num fator de ponderação para os custos globais de 90%, conforme ilustrado na Tabela 19.

*Tabela 19 - Cálculo do Fator de Eficiência com dados de 2023 (Fonte IP)*

| Infraestrutura e Plataforma de Via, Via e Aparelhos de via | Vida útil esgotada | Vida útil até 5 anos | Vida útil mais de 5 anos | Total |
|---|---|---|---|---|
| Extensão (kmlv) | 505,88 | 71,64 | 2 669,76 | **3 247,28** |
| Totex real (€/kmlv) | 30 343,00 | 19 737,00 | 16 230,00 | |
| Gasto (€) | 15 349 886,50 | 1 414 017,89 | 43 330 156,11 | **60 094 060,50** |
| **Totex com desconto 64% - vida útil esgotada ((€/kmlv)** | **18 501,83** | **19 737,00** | **16 230,00** | |
| **Gasto (€) - com desconto de 64% dos custos de ativos c/ vida útil esgotada** | **9 359 686,89** | **1 414 017,89** | **43 330 156,11** | **54 103 860,89** |
| Redução dos gastos totais | | | | 5 990 199,6 |
| Fator de Eficiência | | | | 90,0% |

*Tabela 20 - Simulação da aplicação de um fator de ponderação pelo défice de conservação ao cálculo dos CUD (Fonte IP)*

| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Custos totais da rede afetos ao PMA | € | 142 603 286 | 159 801 330 | 161 946 563 | 173 861 671 | 175 492 222 | 189 351 609 | 201 771 765 | | | |
| Custos não elegíveis | € | 77 164 011 | 81 799 888 | 83 700 638 | 84 844 928 | 94 144 259 | 103 891 324 | 105 356 939 | | | |
| Custos elegíveis | € | 65 439 274 | 78 001 442 | 78 245 925 | 89 016 743 | 81 347 963 | 85 460 286 | 96 414 827 | | | |
| Tráfego total real | ck | 37 044 323 | 36 134 591 | 36 354 431 | 32 808 384 | 34 972 411 | 35 303 146 | 33 409 043 | | | |
| Tráfego total, ajustado para efeitos de cáclulo | ck | 37 044 323 | 36 134 591 | 36 354 431 | 36 354 431 | 34 972 411 | 35 303 146 | 35 303 146 | | | |
| Custo Unitário Direto (CUD) anual, real | €/ck | 1,77 | 2,16 | 2,15 | 2,71 | 2,33 | 2,42 | 2,89 | | | |
| Variação | | | 22% | 0% | 26% | -14% | 4% | 19% | | | |
| Média móvel CUD, ano n-7 a n-3, real | €/ck | | | | | | | | 2,21 | 2,35 | 2,49 |
| Variação | | | | | | | | | | 6,1% | 6,1% |
| | | | | | | | | | | | |
| Fator de ponderação por passivo de renovação | | | | | | | | | | 0,9003 | 0,9003 |
| CUD ponderado por passivo de renvação | € | | | | | | | | 2,17 | 2,11 | 2,24 |
| Variação | | | | | | | | | | -2,6% | 6,1% |

354. A aplicação de um fator de eficiência desta ordem levaria a que o CUD para 2025 se mantivesse sensivelmente inalterado face ao apurado para 2024, sem esse fator de eficiência, criando uma base para a evolução da TUI. Os resultados apresentados na Tabela 20 mostram os CUD que resultariam da aplicação deste fator de eficiência em comparação com os que resultam do cálculo através do método presente de média móvel simples, sem considerar os ajustamentos ad hoc introduzidos.

355. Caso o gestor de infraestrutura seja bem-sucedido na recuperação do défice de conservação, isto levaria a uma convergência do valor da TUI para os valores que seriam calculados com a metodologia anterior, à medida que o serviço prestado aos operadores também se aproximasse de um serviço de maior qualidade e mais eficiente. Este mecanismo cria, desta forma, um incentivo adicional para que o gestor de infraestrutura a mantenha a conservação da infraestrutura em dia, beneficiando todo o sistema.

## CENÁRIO B — INCENTIVO À MELHORIA DO PONTUALIDADE DOS SERVIÇOS DA REDE

356. Utilizando a mesma disposição mencionada na proposta anterior, que permite utilizar no cálculo os custos correspondentes a uma prestação de serviços eficiente, poderá fazer-se refletir no cálculo da taxa de utilização a degradação transitória do desempenho da rede ferroviária - resultante da falta de conservação da rede e do esforço de recuperação do défice de conservação e de investimentos em curso - que visa melhorar, no futuro, o desempenho. Como referido, estes dois efeitos levam a que, quando há a recuperação de um défice de conservação, é expectável que a qualidade do serviço prestado pela infraestrutura possa piorar antes de melhorar, com impacto na prestação do serviço de transporte ferroviário

357. Neste caso, existe um indicador que é fácil de medir, que é diretamente afetado pelas atividades de conservação da infraestrutura e

*Tabela 21 - Simulação da aplicação de um fator de ponderação pela pontualidade ao cálculo dos CUD (Fonte IP)*

| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Custos totais da rede afetos ao PMA | € | 142 603 286 | 159 801 330 | 161 946 563 | 173 861 671 | 175 492 222 | 189 351 609 | 201 771 765 | | | |
| Custos não elegíveis | € | 77 164 011 | 81 799 888 | 83 700 638 | 84 844 928 | 94 144 259 | 103 891 324 | 105 356 939 | | | |
| Custos elegíveis | € | 65 439 274 | 78 001 442 | 78 245 925 | 89 016 743 | 81 347 963 | 85 460 286 | 96 414 827 | | | |
| Tráfego total real | ck | 37 044 323 | 36 134 591 | 36 354 431 | 32 808 384 | 34 972 411 | 35 303 146 | 33 409 043 | | | |
| Tráfego total para efeitos de cáclulo | ck | 37 044 323 | 36 134 591 | 36 354 431 | 36 354 431 | 34 972 411 | 35 303 146 | 35 303 146 | | | |
| Custo Unitário Direto (CUD) anual | € | 1,77 | 2,16 | 2,15 | 2,71 | 2,33 | 2,42 | 2,89 | | | |
| Variação | | | 22% | -0,3% | 26% | -14% | 4% | 19% | | | |
| Média móvel CUD, ano n-7 a n-3 | € | | | | | | | | 2,21 | 2,35 | 2,49 |
| Variação | | | | | | | | | | 6% | 6% |
| | | | | | | | | | | | |
| Índice de Pontualidade | | 88% | 87% | 88% | 92% | 92% | 87% | 83% | | | |
| CUD ponderado pela pontualidade | € | 1,55 | 1,88 | 1,89 | 2,50 | 2,14 | 2,11 | 2,40 | | | |
| Variação | | | 21% | 0,9% | 32% | -14% | -2% | 14% | | | |
| Média móvel pontualidade, ano n-7 a n-3 | | | | | | | | | 89% | 89% | 88% |
| Média móvel CUD, ano n-7 a n-3 | € | | | | | | | | 1,98 | 2,09 | 2,20 |
| Variação | | | | | | | | | | 6% | 5% |

que afeta diretamente a operação das empresas ferroviárias. Assim, a proposta seria aplicar uma ponderação na TUI, em função dos níveis de pontualidade verificados num determinado período.

358. Esse período tanto pode ser calculado de acordo com a média móvel, para os mesmos cinco anos usados para apurar os custos elegíveis, como pode ser calculado com base no ano mais recente disponível.

361. No exemplo da Tabela 21, os CUD são ponderados pela média do índice de pontualidade no mesmo período usado para os determinar, mais uma vez, comparando com os CUD obtidos sem nenhum ajustamento ad hoc. Aqui, o índice de pontualidade é imputado na totalidade à ponderação dos CUD, mas há a opção de imputar apenas numa determinada proporção.

359. Este mecanismo cria um incentivo para o gestor de infraestrutura melhorar o desempenho da rede ferroviária, em particular, para reduzir os atrasos provocados nos operadores.

360. Tendo em conta a forte variabilidade do nível de pontualidade em função da categoria do comboio e da zona da rede ferroviária, considera-se mais adequado utilizar o valor global da pontualidade em toda a rede.

362. Nesta proposta de introdução de indicadores de desempenho considerou-se a pontualidade. Um indicador alternativo que também seria fácil de medir seria a regularidade, se bem que, neste caso, já há uma perda de receita do gestor de infraestrutura quando um comboio não se realiza e há taxas a pagar pelo operador caso não utilize a capacidade pedida, pelo que os incentivos necessários à melhor utilização da capacidade alocada já estão criados.

CENÁRIO **C**

## UTILIZAÇÃO DO TRÁFEGO PREVISTO PARA CÁLCULO DO CUSTO UNITÁRIO DIRETO

*Tabela 22 - Simulação do cálculo dos CUD com um tráfego previsto que assuma recuperação para níveis de 2017 (Fonte IP)*

| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Custos totais da rede afetos ao PMA | € | 142 603 286 | 159 801 330 | 161 946 563 | 173 861 671 | 175 492 222 | 189 351 609 | 201 771 765 | | | |
| Variação | | | 12% | 1,3% | 7% | 1% | 8% | 7% | | | |
| Custos não elegíveis | € | 77 164 011 | 81 799 888 | 83 700 638 | 84 844 928 | 94 144 259 | 103 891 324 | 105 356 939 | | | |
| Variação | | | 6% | 2,3% | 1% | 11% | 10% | 1% | | | |
| Custos elegíveis | € | 65 439 274 | 78 001 442 | 78 245 925 | 89 016 743 | 81 347 963 | 85 460 286 | 96 414 827 | | | |
| Variação | | | 19% | 0,3% | 14% | -9% | 5% | 13% | | | |
| Tráfego total real | ck | 37 044 323 | 36 134 591 | 36 354 431 | 32 808 384 | 34 972 411 | 35 303 146 | 33 409 043 | | | |
| Custo Unitário Direto (CUD) anual, real | € | 1,77 | 2,16 | 2,15 | 2,71 | 2,33 | 2,42 | 2,89 | | | |
| Variação | | | 22% | 0% | 26% | -14% | 4% | 19% | | | |
| Média móvel CUD, ano n-7 a n-3, real | € | | | | | | | | 2,21 | 2,35 | 2,49 |
| Variação | | | | | | | | | | 6,1% | 6,1% |
| | | | | | | | | | | | |
| Média móvel custos elegíveis, ano n-7 a n-3 | € | | | | | | | | 78 410 269 | 82 414 472 | 86 097 149 |
| Previsão de tráfego, com recuperação a 2017 | ck | | | | | | | | 35 883 538 | 36 463 930 | 37 044 323 |
| CUD calculado com tráfego previsto | € | | | | | | | | 2,17 | 2,26 | 2,32 |
| Variação | | | | | | | | | | 4,2% | 2,8% |

363. O Regulamento de Execução (UE) 2015/909 estabelece no n.º 1 do artigo 5.º que o gestor da infraestrutura deve calcular os custos unitários diretos médios para toda a rede dividindo os custos diretos à escala da rede pelo número total, efetivo ou previsto, de comboios-km, veículos-km ou toneladas-km brutas.

364. Como já vimos, enquanto os investimentos em curso e programados não estiverem concluídos e não forem possíveis os ganhos de produtividade e eficiência que se esperam vir a permitir, o mercado não aparenta ter uma capacidade significativa para pagar taxas de utilização calculadas com base na tonelagem bruta, já que isto teria o efeito de penalizar os comboios de mercadorias mais pesados.

365. Contudo, esta mesma norma permite que se use uma previsão do tráfego, em vez do tráfego efetivamente realizado, para efeitos de cálculo dos CUD.

366. Uma das razões para a subida acentuada do valor da TUI nos últimos anos é a diminuição do tráfego que resulta, em parte, das interdições e encerramento de algumas linhas resultantes dos investimentos e outras intervenções em curso em diversos pontos da rede. Uma parte destes investimentos e intervenções deverão ter como resultado esperado uma diminuição do défice de conservação.

367. A expectativa é que estes investimentos resultem na recuperação e posterior crescimento do tráfego. Com o mecanismo de média móvel, qualquer recuperação de tráfego demorará, pelo menos, 3 anos a começar a refletir-se na TUI aplicada.

368. Para contrariar este desfasamento entre a recuperação do tráfego e o seu efeito no cálculo da TUI, seria possível usar uma previsão de tráfego para o ano em que a TUI vai ser aplicada para efeitos de cálculo dos CUD. Este método eliminaria também a necessidade de utilizar ajustamentos ad hoc para compensar eventos particulares, como greves.

369. Podemos assumir para 2025, em que se prevê, por exemplo, a reabertura de toda a extensão da Linha da Beira Alta, que se iniciará uma recuperação do tráfego para valores próximo dos de 2017. Os resultados simulados na Tabela 22 assumem uma recuperação progressiva entre 2025 e 2026 para o valor verificado em 2017.

370. Utilizar estes valores de tráfego previsto traria uma atenuação do ritmo de crescimento dos CUD calculados, com o valor para 2025 a ficar 4,2% acima daquele que foi calculado com os valores reais para 2024, e com os valores para 2026 a registar um crescimento de 2,8%, que comparam com um crescimento de 6,1% tanto em 2025 como em 2026, com a metodologia atual.

371. No futuro, com a expectativa de crescimento de tráfego, a adoção deste método de previsão do tráfego far-se-ia refletir no cálculo da TUI de forma mais imediata

372. As três opções aqui apresentadas podem ser aplicadas individualmente ou sucessivamente, conforme explicado na Tabela 22.

*Tabela 23 - Simulação da aplicação de fatores de ponderação, de forma sucessiva, ao cálculo dos CUD.*

| (€/ck) | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|
| Aplicação sucessiva das Propostas 1, 2 e 3 | 2,17 | 1,82 | 1,85 |
| Aplicação sucessiva das Propostas 1 e 3 | 2,17 | 2,02 | 2,05 |
| Aplicação sucessiva das Propostas 2 e 3 | 2,17 | 2,03 | 2,09 |

# XIV.

# ANÁLISE DE IMPACTO DOS VÁRIOS CENÁRIOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS NO DESEMPENHO DOS OPERADORES DE MERCADORIAS

# XIV. ANÁLISE DE IMPACTO DOS VÁRIOS CENÁRIOS DE ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS NO DESEMPENHO DOS OPERADORES DE MERCADORIAS

373. Na data de elaboração do presente documento encontram-se já publicados em Diretório de Rede os tarifários de utilização da infraestrutura para vigorarem nos anos de 2025 e 2026. Tais tarifários representam um aumento da tarifa média respetivamente, 6 % e 5 % relativamente aos tarifários aplicados nos anos precedentes ao segmento de passageiros e de 25,6 % e 7,0 % ao segmento de mercadorias.

374. No que diz respeito ao impacto das tarifas de 2024 e 2025 no desempenho económico dos operadores, afigura-se pertinente referir que, por força do disposto no n.º 5 do artigo 5.º dos seus Estatutos[55], 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.

375. À semelhança da homologação realizada para as tarifas de 2024, considera-se que o segmento de mercado do transporte de passageiros, por desenvolver maioritariamente sua atividade de acordo com contratos de obrigações de serviço público, está protegido por mecanismos contratuais de aumentos tarifários que possam pôr em causa o equilíbrio económico-financeiro da concessão e por esse motivo centrou-se a análise do impacto dos tarifários de 2025 e 2026 no transporte de mercadorias

376. Nesse sentido, a AMT desenvolveu uma análise do impacto da proposta de tarifas do PMA, constante dos Diretórios da Rede para 2025 e 2026, no desempenho económico dos operadores de transporte ferroviário de mercadorias que teve por base:

» As estimativas das demonstrações financeiras dos operadores Medway (mercadorias) e Captrain (mercadorias) –, relativas ao exercício findo a 31 de dezembro de 2024;

» Os gastos suportados, em 2024, pelos operadores com a TUI, conforme a informação disponibilizada pelos próprios operadores à AMT.

377. Na análise de impacto da evolução da TUI no desempenho financeiro dos operadores de transporte ferroviário foram considerados os indicadores: a variação do volume de negócios, dos subsídios 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 2025 e 2026, e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais e no Volume de Negócios (VN), considerando que os CK e o VN são idênticos aos de 2024, ou seja, são constantes;

» Cenário Pessimista – Avalia o impacto da variação dos custos com a TUI para 2025 e 2026 e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais atualizados à taxa de inflação prevista para 2025 e 2026 pelo Banco de Portugal em dezembro de 2024 (2,1 e 2%, 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 2025 e 2026, em resultado, quer da aplicação do

[55] Aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na redação em vigor.

Índice de Preços ao Consumidor, quer dos tarifários da IP, e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais atualizados à taxa de inflação prevista para 2025 e 2026 pelo Banco de Portugal em dezembro de 2024 (2,1 e 2%, 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 2025 e 2026, em resultado quer da aplicação do IPC e do tarifário da IP, e o seu peso relativo no total dos gastos operacionais atualizados à taxa de inflação prevista para 2025 e 2026 pelo Banco de Portugal em dezembro de 2024 (2,1 e 2%, respetivamente) e no VN, considerando taxas de crescimento de 2,5% para os CK e de 10% para o VN.

378. Tendo em conta estes cenários prospetivos realizaram-se análises de impacto para várias opções de evolução do tarifário do segmento de mercadorias:

» **Opção A:** Opção base onde se considerou o impacto da tarifa média de mercadorias já publicada nos Diretórios de Rede de 2025 e 2026;

» **Opção B:** Opção onde se considerou o impacto da tarifa média de mercadorias só com aumento previsto de inflação, sem o fator de implementação progressiva previsto na implementação do novo modelo tarifário em 2020;

» **Opção C:** Opção onde se considerou o impacto da tarifa média de mercadorias só com aumento previsto de inflação, com o fator de implementação progressiva previsto na

implementação do novo modelo tarifário em 2020.

379. Considerou-se também pertinente avaliar o impacto do tarifário considerando a aplicação de um fator de eficiência à atualização tarifária do gestor da infraestrutura conforme referido anteriormente, com duas variantes distintas:

» **Opção D**: Opção onde se estudou o impacto se uma tarifa média de mercadorias ponderada no ano N por um fator de eficiência de 90%:

» **Opção E**: Opção onde se estudou um impacto da aplicação de um fator de eficiência de 90% ao aumento verificado na tarifa média de mercadorias no ano (N) relativamente ao ano (N-1).

380. Com estas opções e tendo em conta os valores indicados e calculados pela IP[56] para as Opções A, B e C construiu-se a Tabela 24, com os valores da tarifa média para o segmento de mercadorias.

381. Para cada uma das opções, calculou-se quer o aumento relativamente ao ano anterior, quer ainda a percentagem de redução de cada uma das opções relativamente ao caso base Opção A (Δ % (Opção X / Opção A)) - do aumento tarifário já publicado em Diretório de Rede

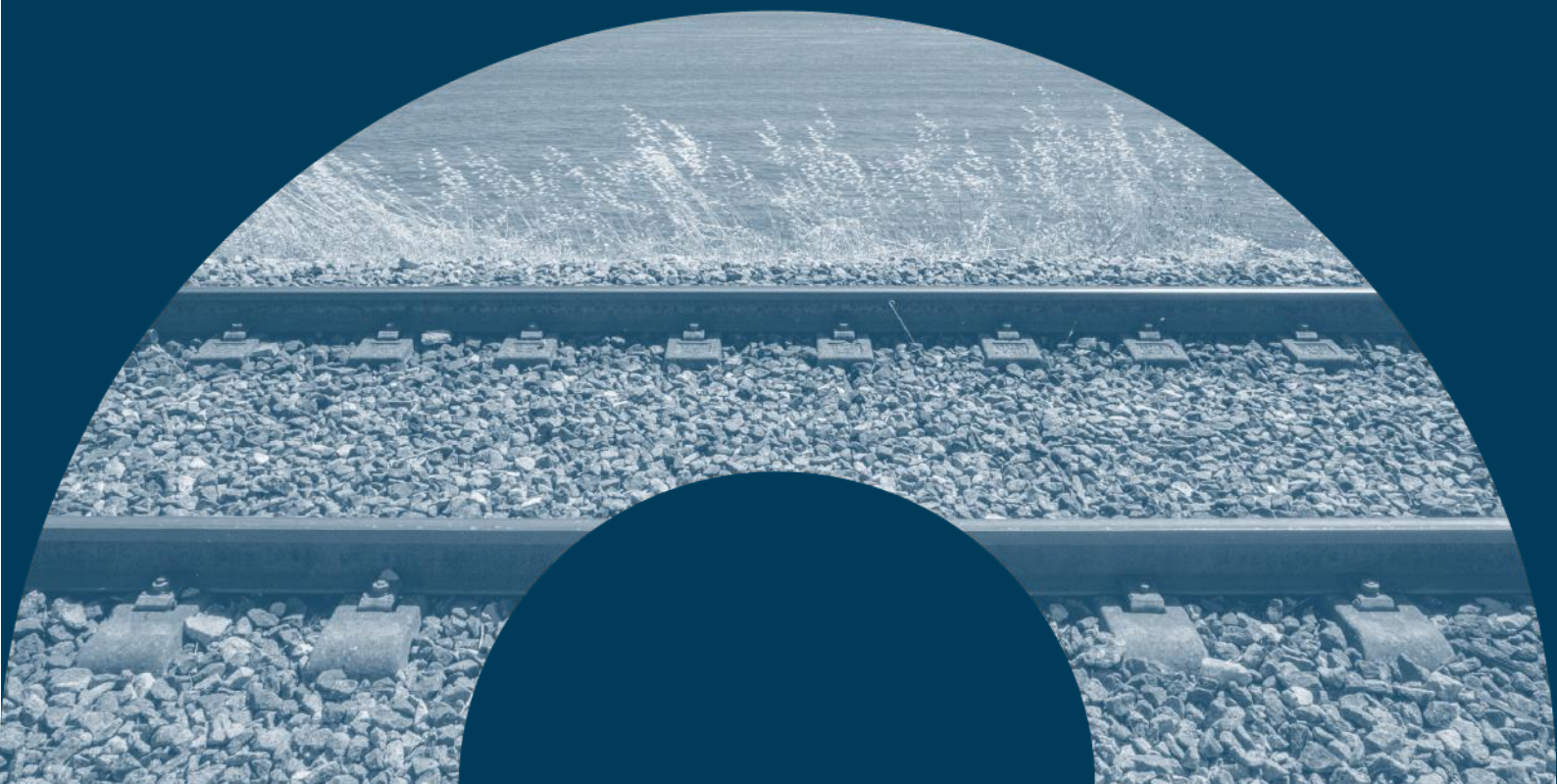
*Tabela 24 - Quadro resumo das várias opções de tarifas a aplicar em 2025 e 2026*

| Opções | | 1ª ADR 2024 | DR 2025 (€/CK) | Δ % (2024/2025) | Δ % (Opção X/Opção A) | DR 2026 (€/CK) | Δ % (2025/2026) | Δ % (Opção X /Opção A) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | Tarifa média mercadorias publicada em DR (€/CK) | 1,44 | 1,81 | 25,6% | - | 1,94 | 7,2% | - |
| B | Tarifa média mercadorias só com aumento previsto de inflação, sem fator de implementação (€/CK) | | 1,48 | 2,8% | -18,2% | 1,51 | 2,0% | -22,2% |
| C | Tarifa média mercadorias só com aumento previsto de inflação, com fator de implementação (€/CK) | | 1,5 | 4,2% | -17,1% | 1,56 | 4,0% | -19,6% |
| D | Tarifa média da Opção A ponderada pelo Fator Eficiência de 90 % em 2025 e 2026 (€/CK) | | 1,63 | 13,2% | -9,9% | 1,75 | 7,4% | -9,8% |
| E | Tarifa média da Opção A resultante da ponderação pelo Fator de Eficiência de 90% da variação das tarifas em 2024 e 2025; (€/CK) | | 1,77 | 22,9% | -2,2% | 1,93 | 9,0% | -1,0% |

[56] Cf email IP de 23/12/2024

# XV.

# SIMULAÇÃO DO IMPACTO DAS VÁRIAS OPÇÕES DE TARIFAÇÃO



# XV. SIMULAÇÃO DO IMPACTO DAS VÁRIAS OPÇÕES DE TARIFAÇÃO

382. Como referido, para cada uma das opções foi estudado o impacto nos dois operadores de mercadorias tendo em conta os cenários prospetivos de evolução da atividade. Os resultados completos são apresentados nos quadros do Anexo I

383. Para efeitos da análise do impacto e sensibilidade, considerou-se ainda o apoio extraordinário concedido pelo Estado aos operadores de mercadorias e o que tal representa em termos da cobertura dos gastos com a TUI, já que ele foi concedido com o objetivo de incentivar a sustentabilidade ambiental e o transporte pela ferrovia.

384. Para efeitos de simplificação da análise e ponderação de decisão considerou-se como razoável e mais plausível estudar apenas os cenários "ceteris paribus" e o cenário moderado de evolução da atividade, tendo em conta que em 2025 será retomada a circulação de comboios de mercadorias na linha da Beira Alta e que provavelmente em em 2026, já estará operacional a linha entre Évora e Caia, o que trará mais tráfego de mercadorias.

385. Os indicadores que se consideram mais relevantes para efeitos de análise foram os seguintes:

» % TUI / Gastos Operacionais

» % TUI /Volume de Negócios

» % Apoio Extraordinário / Volume de Negócios

» Impacto do Apoio Extraordinário nos gastos com a TUI

» Evolução do EBITDA

» Quebra de receitas da IP

386. Análise: % TUI / Gastos Operacionais

Nas duas tabelas seguintes são apresentados os valores da *ratio*, das duas empresas de transporte de mercadorias, entre o valor dos gastos com a TUI e os gastos totais operacionais. Para um melhor enquadramento também se apresenta o valor absoluto dos gastos com a TUI e a % de variação da TUI relativamente ao ano anterior. O ratio foi, como referido anteriormente, calculado para o cenário moderado, que se julga o mais plausível tendo em consideração a conjuntura económica e operacional da infraestrutura ferroviária nos próximos anos.

Tabela 25 - TUI / Gastos Operacionais MEDWAY (%)

[TABELA CONFIDENCIAL]

Tabela 26- TUI / Gastos Operacionais CAPTRAIN (%)

[TABELA CONFIDENCIAL]

Da apreciação destas duas tabelas pode inferir-se o seguinte:

» Para os vários cenários e opções a "% TUI / Gastos Operacionais" é mais elevada na empresa [CONFIDENCIAL], sendo que em nenhuma delas atinge o valor de 9%. Os valores variam, para os vários cenários, entre um mínimo de 4,7% e um máximo de 6,2% [CONFIDENCIAL] e entre um mínimo de 6,6% e um máximo de 8,7% [CONFIDENCIAL];

» Nos vários cenários a opção onde o valor é mais elevado, corresponde à opção A e onde é mais baixo à opção B;

» Para qualquer opção, o cenário de crescimento moderado tem um melhor resultado que o cenário base de crescimento zero;

» A aplicação de um fator de eficiência ao desempenho do gestor da infraestrutura, faz reduzir a % TUI / Gastos Operacionais, com algum efeito no caso da opção D e marginalmente no caso da Opção E;

» Em qualquer uma das opções e para qualquer um dos operadores, os valores da "% TUI / Gastos Operacionais" apresentados são

substancialmente inferiores aos indicados pelo Tribunal de Contas Europeu[57] que afirma que estas taxas podem representar entre 20% e 35% dos custos operacionais suportados pelas empresas de mercadorias.

387. Análise: TUI / Volume de negócios (%)

Nas duas tabelas seguintes são apresentados, para as duas empresas de transporte de mercadorias, os valores da *ratio*, entre o valor dos gastos com a TUI e o volume de negócios. A ratio foi, como referido anteriormente, calculada para o cenário moderado, que se julga o mais plausível tendo em consideração a conjuntura económica e operacional da infraestrutura ferroviária nos próximos anos. Para efeitos de referência é também apresentado a ratio para o cenário básico.

A partir dos dados publicados pelo IRG -Rail[58] para os valores do volume de negócios (VN) por CK e da TUI por CK, pagas pelos operadores de mercadorias da generalidade dos países membros deste grupo internacional, calculou-se o valor médio da % de TUI/VN. Este cálculo, apresentado no Anexo II, mostra que a TUI representou, em 2022 e em média, 13,4 % do volume de negócios, quando não existem subsídios estatais e de 8,8% quando existem subsídios estatais.

Tabela 27 - MEDWAY: TUI / Volume de Negócios (%)

[TABELA CONFIDENCIAL]

Tabela 28 - CAPTRAIN: TUI / Volume de Negócios (%)

[TABELA CONFIDENCIAL]

Da apreciação destas duas tabelas pode retirar-se o seguinte:

» A "TUI / Volume de negócios (%)" é muito semelhante nas duas empresas, mas com ligeiro melhor ratio na [CONFIDENCIAL], sendo que em nenhuma delas atinge o valor de 12%. [CONFIDENCIAL] a ratio varia entre um mínimo de 7,4% e um máximo de 10,4% [CONFIDENCIAL] entre um mínimo de 8,1% e um máximo de 11,3 %;

» A opção onde o valor é mais alto corresponde à opção A e onde é mais baixo à opção B;

» Para qualquer opção, o cenário de crescimento moderado tem um melhor resultado que o cenário base de crescimento zero;

» A aplicação de um fator de eficiência ao desempenho do gestor da infraestrutura, faz reduzir a TUI / Volume de negócios (%), com algum efeito no caso da opção D e marginalmente no caso da Opção E;

» Em comparação internacional verifica-se que a ratio TUI / Volume de negócios das duas empresas, e para qualquer opção fica sempre abaixo da média europeia, quando a TUI não é subsidiada.

388. Análise: Apoio Extraordinário / Volume de Negócios (%)

Nas duas tabelas seguintes são apresentados os valores do ratio, das duas empresas de transporte de mercadorias, entre o valor dos gastos com a TUI e o volume de negócios gastos totais operacionais.

A ratio foi, como referido anteriormente, calculado para o cenário moderado, que se julga o mais plausível tendo em consideração a conjuntura económica e as condições operacionais da infraestrutura ferroviária nos próximos anos.

Para efeitos de referência e sensibilidade aos valores em causa são também apresentados os valores do volume de negócios e do apoio extraordinário do

[57] Cf: *Relatório especial tribunal de contas europeu "O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo" - Observação 68: 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.*

[58] https://irg-rail.eu/download/5/1049/IRG-Rail12thMMReport-Dataset.xlsx

Tabela 30 | Medway: Apoio Extraordinário / TUI (%)

Estado concedido ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024.

Tabela 29 - Apoio Extraordinário / Volume de Negócios

[TABELA CONFIDENCIAL]

Da apreciação desta tabela pode inferir-se o seguinte:

» A percentagem da *ratio* estima-se que possa variar entre um mínimo de 9,4% e um máximo de 10,3% no caso [CONFIDENCIAL] e um mínimo de 7,1% e um máximo de 9,3%, no caso [CONFIDENCIAL].

389. Análise: Impacto do Apoio Extraordinário nos gastos com a TUI

Nas tabelas seguintes são apresentados os valores da *ratio*, para as duas empresas de transporte de mercadorias, entre o valor do apoio extraordinário, concedido ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024 aos operadores ferroviários de mercadorias, e o valor dos gastos com a TUI.

A ratio foi, como referido anteriormente, calculada para o cenário moderado, que se julga o mais plausível tendo em consideração a conjuntura económica e as condições operacionais da infraestrutura ferroviária nos próximos anos. Para efeitos de referência e sensibilidade aos valores em causa são também apresentados os valores da TUI de negócios e do apoio extraordinário do Estado concedido ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024, e a diferença, em valor absoluto entre o valor do apoio e o gasto com a TUI.

Tabela 30 | Medway: Apoio Extraordinário / TUI (%)

[TABELA CONFIDENCIAL]

Tabela 31 | Captrain: Apoio Extraordinário / TUI (%)

[TABELA CONFIDENCIAL]

[CONFIDENCIAL] constata-se que o apoio recebido praticamente, iguala ou supera, para qualquer cenário de evolução da atividade e de opção, o valor do apoio extraordinário concedido pelo Estado.

[CONFIDENCIAL] constata-se que o apoio recebido é sempre inferior, para qualquer cenário de evolução da atividade e de opção, ao valor do apoio extraordinário concedido pelo Estado. [CONFIDENCIAL]

390. Análise: Evolução do EBITDA

O EBITDA é um indicador financeiro que significa "Lucros Antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização", sendo uma medida importante da rentabilidade operacional de uma empresa, pois exclui os efeitos de fatores não operacionais, como financiamento, impostos e custos não monetários. O EBITDA fornece assim uma visão clara da capacidade da empresa de gerar lucro a partir das suas principais operações.

Nas tabelas seguintes apresenta-se a evolução do EBITDA para as duas empresas:

Tabela 32 | Medway: Evolução do EBITDA

[TABELA CONFIDENCIAL]

Tabela 33 | Captrain: Evolução do EBITDA

[TABELA CONFIDENCIAL]

[CONFIDENCIAL] releva-se a abrupta queda do EBITDA de cerca de 25 milhões de euros positivos em 2023 para cerca de 4,5 milhões de euros negativos em 2024. Esta queda não é atribuível a qualquer impacto de aumento da TUI, mas sim à rubrica inscrita na Demonstração de Resultados Previsionais de 2024 como “Outros Custos Operacionais”.

Nos cenários prospetivos estudados, verifica-se que no cenário moderado, e para qualquer uma das opções, há uma significativa redução do valor negativo do EBITDA, embora ainda se mantenham todos os resultados negativos.

Verifica-se assim que uma contenção do aumento da TUI tem um impacto positivo no EBITDA da empresa, sendo este impacto tanto maior quanto a contenção de aumento introduzida.

*Tabela 34 - Quebra de receitas da IP estimada pela AMT*

| | MEDWAY + CAPTRAIN | Real 2023 | Estimado 2024 | Ceteris Paribus | MODERADO | Ceteris Paribus | MODERADO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Previsão 2025 | | Previsão 2026 | |
| Opção A | Receita TUI IP | 7 676 951 | 7 717 123 | 9 113 918 | 9 205 058 | 9 768 509 | 9 866 194 |
| Opção B | Receita TUI IP | | | 7 452 265 | 7 526 787 | 7 603 324 | 7 679 357 |
| | Perda estimada relativamente à Opção A | | | -1 661 654 | -1 678 270 | -2 165 185 | -2 186 837 |
| Opção C | Receita TUI IP | | | 7 552 971 | 7 628 501 | 7 855 090 | 7 933 641 |
| | Perda estimada relativamente à Opção A | | | -1 560 947 | -1 576 557 | -1 913 419 | -1 932 554 |
| Opção D | Receita TUI IP | | | 8 207 562 | 8 289 637 | 8 409 065 | 8 879 763 |
| | Perda estimada relativamente à Opção A | | | -906 357 | -915 420 | -1 359 445 | -986 431 |
| Opção E | Receita TUI IP | | | 8 912 506 | 9 001 631 | 9 667 803 | 9 764 481 |
| | Perda estimada relativamente à Opção A | | | -201 413 | -203 427 | -100 706 | -101 713 |

[CONFIDENCIAL] teve um significativo incremento do EBITDA de 2023 para 2024, passando de cerca de 0,4 milhões euros em 2023 para cerca de 1,2 milhões em 2024.

Nos cenários prospetivos estudados, verifica-se que no cenário moderado, e para qualquer uma das opções, há um incremento do EBITDA relativamente a 2024, sendo que uma contenção do aumento da TUI tem, como expectável, um impacto positivo no EBITDA da empresa, sendo este impacto tanto maior quanto a contenção de aumento introduzida.

391. Análise: Quebra de Receitas da IP estimada pela AMT

Tendo em vista conhecer o impacto financeiro na IP das várias opções estudadas de evolução do tarifário da utilização da infraestrutura no segmento das mercadorias, foi calculada pela AMT uma estimativa da perda de receita da IP, tendo em conta a informação prestada pelos operadores sobre os valores pagos pela TUI em 2023 e a estimativa para 2024, e ainda os dois cenários prospetivos de evolução da atividade.

De acordo com a opção tomada e tendo em conta o cenário de evolução moderada da atividade, a perda de receita da IP pode variar, em 2025 e só para o tráfego de mercadorias, entre o mínimo de 203 427 euros e um máximo de 1 678 270 euros, e, em 2026, entre um mínimo de 101 713 euros e um máximo de 2 186 837 euros.

Considerando que as opções D e E se relacionam com a eficiência da infraestrutura, será lógico assumir que o mesmo princípio se aplica também ao tráfego de passageiros.

Ora aplicando este princípio e verificando-se que em 2023 a distribuição TUI paga pelos operadores ferroviários de mercadorias era 13% e a dos passageiros de 87 %, poderá estimar-se que aplicando a mesma repartição para a quebra de receitas, o total de quebra de receitas para a totalidade do tráfego de passageiros e

mercadorias, considerando o cenário moderado, grosso modo, seria:

Ano 2025

Opção D: 915 420 /0,13 = 7 041 692 (€)
Opção E: 203 427 / 0,13 = 1 564 823 (€)

Ano 2026

Opção D: 986 431/0,13 = 7 587 931 (€)
Opção E: 101 713 / 0,13 = 782 408 (€)

392. Análise: Quebra de Receitas estimada pela IP

A pedido da AMT, a IP apresentou uma estimativa da perda de receita[59] para as opções A, B e C, conforme Tabela 35, em que a IP o volume de atividade considerado foi o inscrito em Plano de Atividades e Orçamento 2025-2027, com base na informação conhecida em junho de 2024, incluindo o impacto previsto das intervenções programadas e a colocação em exploração de novas infraestruturas e serviços, com detalhe por troço, mês, tipo de tração e segmento de mercado.

Como se pode observar a IP estima um impacto superior ao da AMT, nas opções B, C o que se pode dever a diferente critério de evolução da atividade dos operadores medida em CK.

*Tabela 35 - Quebra de receitas da IP estimada pela AMT em 2023*

| | | Valores estimados | 1ª ADR 2024 | DR 2025 | Δ % (2024/2025) | DR2026 | Δ % (2025/2026) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | Tarifa média passageiros (€/ck) | 2,44 | 2,59 | 6,00% | 2,72 | 5,00% |
| Opção A | 2 | Tarifa média mercadorias (€/ck) | 1,44 | 1,81 | 25,60% | 1,94 | 7,00% |
| Opção B | 3 | Tarifa média mercadorias só com aumento previsto de inflação, sem fator de implementação (€/ck) | | 1,48 | 2,50% | 1,51 | 2,00% |
| | 4 | Diferencial de receita entre o valor do tarifário reduzido (em 3) e o inscrito no DR (€) | | -2 370 863 | | -3 062 826 | |
| Opção C | 5 | Tarifa média mercadorias só com aumento previsto de inflação, com fator de implementação (€/ck) | | 1,5 | 4,00% | 1,56 | 4,00% |
| | 6 | Diferencial de receita entre o valor do tarifário reduzido (em 5) e o inscrito no DR (€) | | -2 216 910 | | -2 692 315 | |

[59] Cf. email IP de 23/12/2024

# XVI.

## FUNDAMENTAÇÃO DA PROPOSTA DE NOVO MODELO DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA

# XVI. FUNDAMENTAÇÃO DA PROPOSTA DE NOVO MODELO DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA

393. Tendo em conta todos os elementos estudados ao longo do presente documento, apresenta-se seguidamente uma súmula dos elementos mais relevantes que fundamentam e justificam a definição de um novo modelo regulatório para a atualização tarifária nos próximos anos:

» Existe alguma margem para fazer uma delimitação dos custos imputáveis ao PMA e à fixação do valor da TUI. Contudo, a metodologia e delimitação atualmente utilizada, que resultou do trabalho realizado em 2018, articulado entre a AMT e a IP, leva a um valor que já se encontra próximo daquele que seria obtido caso fosse adotada a interpretação ainda mais estrita dos custos elegíveis definidos na regulamentação vigente.

» No caso da IP, as receitas com a TUI representam a maior fatia das receitas próprias da IP com a atividade de gestão da infraestrutura ferroviária. Apesar de estar previsto o pagamento de uma indemnização compensatória anualmente, o seu valor tem sido cronicamente insuficiente para equilibrar as contas desta atividade, sendo no ano de 2023 os resultados operacionais de cerca de (-) 85 milhões de euros. Conforme se pode verificar nos vários Relatórios e Contas da empresa, os resultados positivos da IP têm sido suportados pelo setor rodoviário.

» Dos 29 países IRG-Rail com informação detalhada em 2022, 14 apresentaram um valor médio da TUI para passageiros inferior ao valor praticado por Portugal e 14 têm valores mais elevados.

» No segmento das mercadorias, 4 países apresentaram um valor médio inferior ao praticado em Portugal (Croácia, Estónia, Eslovénia e Espanha) e os restantes valores superiores.

» Em 2022, segundo dados do IRG-Rail, em Portugal, o peso da tarifa de utilização da infraestrutura sobre as receitas no segmento de mercadorias era de 6,8 %, sendo que na média europeia o peso foi de 13,4 % para o caso de não existência de subsidiação no pagamento da taxa ou de 8,8% no caso de existência de subsidiação.

» Nos últimos anos, tem havido um aumento significativo dos custos de manutenção que resultam, em parte, da inflação mais elevada, mas também de um esforço do gestor de infraestrutura para recuperar o défice de conservação da infraestrutura. Este esforço de recuperação do estado de condição da infraestrutura, combinado com uma diminuição da capacidade utilizada, em termos de comboios-km (ck), tem tido como efeito um aumento acentuado do valor da TUI, que se prevê prolongar-se para 2025 e 2026, com aumentos de cerca de 6 e 5% em cada ano no segmento de passageiros e mais de 25% no segmento de mercadorias em 2025 e de 7 % em 2026.

» Estes aumentos revelam uma realidade em que um aumento do esforço de manutenção da infraestrutura, com recuperação de défice de conservação, provoca um aumento da TUI. Isto cria uma relação inversa entre o investimento do gestor de infraestrutura em manter ou recuperar a condição de operacionalidade da rede e a competitividade do transporte ferroviário. Há, inclusive, o risco de criar um incentivo negativo no sentido de reduzir a exigência da manutenção no sentido de baixar custos para os operadores, em particular, naqueles que são mais sensíveis aos custos.

» O esforço de recuperação dos défices de conservação por parte do gestor de infraestrutura reflete-se positivamente no

desempenho e no negócio dos operadores e do modo ferroviário como um todo, pelo que será de valorar positivamente a introdução de incentivos a esta melhoria de desempenho.

» O resultado do congelamento do valor de referência dos custos unitários diretos aplicados no cálculo das tarifas entre 2020 e 2023 teve o resultado prático de trazer um aumento acentuado das tarifas em 2024, uma vez retirado o descongelamento. Este efeito faz-se sentir apenas sobre o transporte ferroviário, correndo o risco de prejudicar este relativamente a outros modos de transporte.

» Foram estudados três cenários possíveis de modelação do valor da TUI com base nos seguintes princípios:

- Cenário A: Diminuição do défice de conservação como incentivo à eficiência da gestão da rede e melhoria dos serviços de transporte
- Cenário B: Incentivo à melhoria da pontualidade dos serviços de transporte da rede
- Cenário C: Utilização do tráfego previsto para cálculo do custo unitário direto

» Os vários cenários foram estudados e analisados os impactos na TUI, quer isoladamente, quer com aplicação conjunta, o que se traduz em qualquer dos casos estudados numa contenção dos aumentos anuais previstos da TUI.

» Na perspetiva expressa pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/909 que estabelece no n.º 2 do seu artigo 3.º que os Estados-Membros podem decidir que o gestor da infraestrutura utilize, para efeitos do cálculo dos custos diretos à escala da rede, os custos correspondentes a uma prestação de serviços eficiente.

» Considerou-se que o cenário mais viável da atual conjuntura com atrasos nos múltiplos investimentos em curso e os consequentes impactos que daí advêm, seria de incentivar

o gestor da infraestrutura a reduzir com mais celeridade o défice de conservação, tendo-se optado aprofundar o impacto da possível escolha do cenário de diminuição do défice de conservação como incentivo à eficiência da gestão da rede e melhoria dos serviços de transporte, como o mais adequado para a definição de um novo modelo regulatório.

» Neste contexto, e tendo em conta que 15% dos ativos da via têm o seu tempo de vida útil esgotada, o que provoca custos totais de conservação 64% superiores à média, derivou-se um fator de eficiência de 90% para os custos de conservação do subsistema de ativos da via, que representam com mais peso na despesa de conservação. Isto corresponderia à percentagem de redução dos gastos totais de conservação da via-férrea, caso existisse uma gestão eficiente com completa ausência de sobrecustos com ativos com vida útil esgotada.

» Dado que o custo com a conservação da via representa a maior fatia dos custos que contribuem para o cálculo da TUI, considerou-se que tem racionalidade e fundamento aplicar este fator como um incentivo à melhoria da gestão da rede. À medida que o défice de conservação for diminuindo e o os ativos com vida útil esgotada forem substituídos, o fator de ponderação evolui consequentemente e a percentagem de receita de TUI cobrada aumenta.

» Em 2024, foi criado um apoio extraordinário ao setor do transporte ferroviário de mercadorias, com um valor de 9 milhões de euros anuais, entre os anos de 2024 e 2028.

» O que se pode observar é que o valor do apoio é da mesma ordem de grandeza do valor pago pelos operadores de mercadorias pela utilização da infraestrutura. Verifica-se que, com o efeito combinado da limitação do aumento da TUI e do apoio extraordinário, o saldo entre estas duas componentes resultou, em 2024, num valor negativo de TUI a pagar pelos operadores por cada comboio-quilómetro.

» Assumindo que em 2025 se retomou a indexação da TUI dos comboios de mercadorias e marchas aos CUD reais, resultando assim num aumento de cerca de 24% na TUI a aplicar nestes comboios, o apoio extraordinário absorveria, ainda assim, mais de 80% das despesas com TUI dos operadores de mercadorias em 2025 e 2026.

» Para avaliar o impacto da evolução da TUI no impacto no desempenho financeiro dos operadores de transporte ferroviário de mercadorias foi considerada: a variação dos rendimentos, dos subsídios e dos gastos com a TUI, consoante os seguintes cenários prospetivos de evolução do negócio: Cenário Neutro (ceteris paribus); Cenário Pessimista; Cenário Moderado; Cenário Otimista

» Para cada um dos cenários foi avaliado o impacto do aumento da TUI de acordo com várias opções que podem ser tomadas:

- **Opção A:** Opção base onde se considerou o impacto da tarifa média de mercadorias já publicada nos Diretórios de Rede de 2025 e 2026.
- **Opção B:** Opção onde se considerou o impacto da tarifa média de mercadorias só com aumento previsto de inflação, sem o fator de implementação progressiva previsto na implementação do novo modelo tarifário em 2020.
- **Opção C:** Opção onde se considerou o impacto da tarifa média de mercadorias só com aumento previsto de inflação, com o fator de implementação progressiva previsto na implementação do novo modelo tarifário em 2020.
- **Opção D:** Opção onde se estudou um impacto com a tarifa média de

mercadorias reduzida de um fator de eficiência de 10%

- **Opção E:** Opção onde se estudou um impacto da tarifa média de mercadorias com redução em 10% do aumento verificado em relação ao ano anterior

» Como simplificação para efeitos de análise e ponderação de decisão considerou-se como razoável e o mais plausível considerar apenas os cenários "ceteris paribus" e o cenário moderado de evolução da atividade, este tendo em conta que em 2025 será retomada a circulação de comboios de mercadorias na linha da Beira Alta e que provavelmente em 2025, e, certamente em 2026, já estará operacional e aberta ao tráfego de mercadorias a nova linha entre Évora e Caia.

» Os indicadores que se consideraram mais relevantes para efeitos de análise do impacto do aumento da TUI nos operadores de mercadorias foram os seguintes: % TUI / Gastos Operacionais; % TUI /Volume de Negócios; % Apoio Extraordinário / Volume de Negócios; Impacto do Apoio Extraordinário nos gastos com a TUI; Evolução do EBITDA, Quebra de receitas da IP.

» Para os vários cenários e opções a "% TUI / Gastos Operacionais" é mais elevada na empresa [CONFIDENCIAL], sendo que em nenhuma delas atinge o valor de 9%. Os valores variam, para os vários cenários, entre um mínimo de 4,7% e um máximo de 6,2% [CONFIDENCIAL] e entre um mínimo de 6,6% e um máximo de 8,7% para [CONFIDENCIAL].

» Em qualquer uma das opções e para qualquer um dos operadores, os valores da "% TUI / Gastos Operacionais" apresentadas são substancialmente inferiores aos indicados pelo Tribunal de Contas Europeu[60] que afirma que estas taxas podem representar entre 20% e 35% dos custos operacionais suportados pelas empresas de mercadorias.

» A "TUI / Volume de negócios (%)" é muito semelhante nas duas empresas, mas com ligeiro melhor ratio [CONFIDENCIAL], sendo que em nenhuma delas atinge o valor de 12%. [CONFIDENCIAL] a ratio varia entre um mínimo de 7,4% e um máximo de 10,4% e [CONFIDENCIAL] entre um mínimo de 8,1% e um máximo de 11,3 %. Em comparação internacional verifica-se que a ratio TUI / Volume de negócios das duas empresas, e para qualquer opção fica sempre abaixo da média europeia, quando a TUI não é subsidiada que é de 13,4 % e de 8,8% quando é subsidiada.

» Relativamente ao indicador "% Apoio Extraordinário / Volume de Negócio" a [CONFIDENCIAL] recebe uma maior percentagem de subsídios relativamente ao volume de negócios do que a [CONFIDENCIAL]. A percentagem do ratio estima-se que possa variar entre um mínimo de 9,4% e um máximo de 10,3% [CONFIDENCIAL] e um mínimo de 7,1% e um máximo de 9,3%, no caso [CONFIDENCIAL].

» [CONFIDENCIAL] releva-se a abrupta queda do EBITDA de cerca de 25 milhões de euros positivos em 2023 para cerca de 4,5 milhões de euros negativos em 2024. Esta queda não é atribuível a qualquer impacto de aumento da TUI, mas sim à rubrica inscrita na Demonstração de Resultados Previsionais de 2024 como "Outros Custos Operacionais".

» [CONFIDENCIAL] teve um significativo incremento do EBITDA de 2023 para 2024,

60 Cf: *Relatório especial tribunal de contas europeu "O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo" - Observação 68: 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.*

passando de cerca de 0,4 milhões euros em 2023 para cerca de 1,2 milhões em 2024.

» Nos cenários prospetivos estudados, verifica-se que no cenário moderado, e para qualquer uma das opções, uma contenção do aumento da TUI tem, como seria expectável, um impacto positivo no EBITDA da empresa, sendo este impacto tanto maior quanto a contenção de aumento proporcionado por cada uma das opções.

» Relativamente à quebra de receitas da IP estimada pela AMT, de acordo com a opção tomada e tendo em conta o cenário de evolução moderada da atividade, a perda de receita da IP pode variar, em 2025 e só para o tráfego de mercadorias, entre o mínimo de 203 427 euros e um máximo de 1 678 270 euros, e, em 2026, entre um mínimo de 101 713 euros e um máximo de 2 186 837 euros.

» Considerando que as opções D e E se relacionam com a eficiência da infraestrutura, será lógico assumir que o mesmo princípio se aplica também ao tráfego de passageiros.

» Ora aplicando este princípio e verificando-se que em 2023 a distribuição TUI paga pelos operadores ferroviários de mercadorias era 13% e a dos passageiros de 8 %, poderá estimar-se que aplicando a mesma repartição, o total de quebra de receitas da TUI para a totalidade do tráfego de passageiros e mercadorias, considerando o cenário moderado, de grosso modo, seria:

- **Ano 2025:** variável entre 7 041 692 (€) e 1 564 823 (€), conforme opção D ou E
- **Ano 2026:** variável entre 7 587 931 (€) e 782 408 (€), conforme opção D ou E

» Contudo, uma simulação mais rigorosa das quebras de receitas poderá ser realizada pela IP, analisando as opções D e E.

# XVII.

## SIMULAÇÃO DA RECEITA DA TAXA DE UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

# XVII. SIMULAÇÃO DA RECEITA DA TAXA DE UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

## *XVII.I CENÁRIO BASE DE EVOLUÇÃO DA TUI - opção A*

394. Considerando a opção A como o cenário base da evolução da TUI, tendo como referência os valores inscritos de 2024 a 2027 nos Diretórios de Rede e um valor estimado para 2028, ambos apresentados pela IP num estudo prospetivo sobre a evolução das tarifas que lhe foi solicitado pela AMT. E tendo por referência os valores previstos para o volume de atividade (CK), constantes nos objetivos de desempenho da IP, foi elaborada a seguinte tabela que reflete a evolução do valor da TUI e das correspondentes receitas.

*Tabela 36 - Evolução do valor da TUI e das correspondentes receitas*

| ANO | TUI Média Total (Diretório) | TUI Média Passageiros (Diretório) | TUI Média Mercadorias (Diretório) | Rendimento TUI (Diretório) |
|---|---|---|---|---|
| **2024** | 2,310 € | 2,450 € | 1,440 € | 85 385 489 € |
| **2025** | 2,482 € | 2,597 € | 1,746 € | 92 800 282 € |
| **2026** | 2,605 € | 2,726 € | 1,867 € | 98 294 832 € |
| **2027** | 2,705 € | 2,830 € | 1,986 € | 102 610 269 € |
| **2028** | 2,759 € | 2,887 € | 2,095 € | 105 181 975,0 € |
| | | | **TOTAL** | **484 272 847 €** |

395. Para análise da evolução dos aumentos das tarifas médias de cada um dos segmentos de transporte e da tarifa média total elaborou-se a tabela seguinte:

*Tabela 37 - Evolução do aumento das tarifas médias de cada segmento*

| ANO | TUI Média Total (Diretório) | % aumento anual | TUI Média Passageiros (Diretório) | % aumento anual | TUI Média Mercadorias (Diretório) | % aumento anual | Rendimento TUI (Diretório) | % aumento anual |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2024** | 2,310 € | _ | 2,450 € | _ | 1,440 € | _ | 85 385 489 € | _ |
| **2025** | 2,482 € | 7,45% | 2,597 € | 6,00% | 1,746 € | 21,25% | 92 800 282 € | 8,68% |
| **2026** | 2,605 € | 4,96% | 2,726 € | 4,97% | 1,867 € | 6,93% | 98 294 832 € | 5,92% |
| **2027** | 2,705 € | 3,84% | 2,830 € | 3,82% | 1,986 € | 6,37% | 102 610 269 € | 4,39% |
| **2028** | 2,759 € | 2,00% | 2,887 € | 2,01% | 2,095 € | 5,49% | 105 181 975 € | 2,51% |
| | | | | | | **Total** | **484 272 847 €** | |

396. A tabela revela que os aumentos são superiores no segmento de mercadorias relativamente aos do segmento de passageiros, sendo que ambos são sempre superiores ao valor da inflação prevista.

397. Releva-se o aumento significativo da taxa em 2025, para o segmento das mercadorias (+21,25%), como efeito da restrição ao aumento ocorrida em 2024.

398. Tendencialmente os valores do aumento diminuem no período em análise, convergindo para o valor da inflação esperada, o que pode indiciar um aumento de eficiência do gestor de infraestrutura.

399. Verifica-se ainda que as percentagens de aumento dos rendimentos são superiores às percentagens de aumentos da TUI, o que significa uma expetativa de ganho de eficiência devido ao aumento do volume de atividade, ou seja, o aumento da produção de mais comboios-quilómetros.

## *XVII.II CENÁRIO BASE DE EVOLUÇÃO DA TUI APLICANDO O CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA DO GESTOR – opção E*

400. No modelo de regulação estudado para a evolução das tarifas no período regulatório entre 2024 e 2028, foi proposta a introdução de um fator de eficiência a aplicar à evolução das tarifas, alinhado com o défice conservação dos elementos fundamentais e mais significativos para o bom desempenho das infraestruturas, tais como a infraestrutura e plataforma da via-férrea, via e aparelhos de via.

401. No quadro da solicitação da AMT à IP, de elementos para realização de um cenário prospetivo de evolução das tarifas, a IP calculou e forneceu os valores do fator de eficiência para 2025 (90 %) e 2026 (93%), estimando para 2027 e 2028 o mesmo valor de 2026, ou seja 93 %.

402. Com fundamento nesses elementos foi elaborada a tabela seguinte:

*Tabela 38 - Evolução do aumento das tarifas médias de cada segmento com fator de eficiência (*Em 2024 não foi aplicado FE)*

| ANO | TUI Média Total (c/FE) | % aumento anual | TUI Média Passageiros (c/FE) | % aumento anual | TUI Média Mercadorias (c/FE) | % aumento anual | Rendimento TUI c/FE | % aumento anual |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2024*** | 2,310 € | _ | 2,450 € | _ | 1,440 € | _ | 85 385 489 € | _ |
| **2025** | 2,472 € | 7,01% | 2,582 € | 5,39% | 1,739 € | 20,76% | 92 426 389 € | 8,25% |
| **2026** | 2,597 € | 5,06% | 2,717 € | 5,23% | 1,859 € | 6,90% | 97 992 967 € | 6,02% |
| **2027** | 2,698 € | 3,89% | 2,823 € | 3,90% | 1,997 € | 7,42% | 102 344 734 € | 4,44% |
| **2028** | 2,755 € | 2,11% | 2,883 € | 2,13% | 2,087 € | 4,51% | 105 029 482 € | 2,62% |
| | | | | | | **Total** | **483 179 061 €** | |

403. Como resultado do cálculo verifica-se uma ligeira diminuição da TUI a pagar, por ambos os segmentos de mercado, sendo que no acumulado dos 5 anos existe um diferencial de cerca 1,1 milhões de euros a menos, relativamente ao cenário base, sem a aplicação deste fator de eficiência.

404. Tal como no cenário base anterior, aqui também existe um aumento significativo da taxa em 2025 para o segmento das mercadorias (+20,76%), ainda que menor, em função da restrição ao aumento imposta em 2024.

## *XVII.III CENÁRIO DE EVOLUÇÃO DA TUI APLICANDO FATOR DE EFICIÊNCIA E CRESCIMENTO CONSTANTE APENAS NO SEGMENTO DE MERCADO MERCADORIAS – opção E com crescimento constante*

405. Para minimizar o crescimento abrupto das taxas, suavizando-se a sua evolução, poder-se-á aplicar uma taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR- Compound Annual Growth Rate), que corresponde a uma taxa única, por ano, que igualaria o valor inicial ao valor final ao longo de um período, suavizando as oscilações intermédias. Em vez de considerar subidas/descidas, ano a ano, o CAGR indica que "se o crescimento tivesse sido constante todos os anos, teria sido de X% / ano".

406. A fórmula a aplicar é:

"CAGR"=("Valor final" /"Valor inicial")^(1/n)-1

Onde n é o número de períodos (anos, meses, trimestres, etc.) entre o primeiro e o último valor.

407. Aplicando a fórmula para o crescimento constante das taxas dos segmentos de mercadorias, no período entre 2024 e 2028, temos:

CAGR 2024 → 2028 (n = 4 períodos)

**TUI Média Mercadorias:**
- Inicial 1,440 €/CK
- Final 2,087 €/CK

$$\text{CAGR} = (2,087/1,440)^{1/4} - 1 = 9,72\%$$

408. Tomando como referência a CAGR da TUI do segmento de mercado de mercadorias (taxa de aumento constante de 9,72%), e deixando a TUI média do segmento dos passageiros idêntica àquela calculada para o cenário da TUI com fator de eficiência (cenário anterior),

obtiveram-se os resultados apresentados na seguinte tabela.

*Tabela 39 - Evolução do aumento das tarifas médias de cada segmento com fator de eficiência e CAGR no segmento das mercadorias*

| ANO | TUI Média Total | TUI Média Passageiros | % aumento anual | TUI Média Mercadorias | % aumento anual | Rendimento TUI | % aumento anual |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2024** | 2,31 | 2,450 € | _ | 1,440 € | _ | 85 385 489 € | _ |
| **2025** | 2,43 | 2,582 € | 5,39% | 1,580 € | 9,72% | 90 919 420 € | 6,48% |
| **2026** | 2,57 | 2,717 € | 5,23% | 1,734 € | 9,72% | 96 954 594 € | 6,64% |
| **2027** | 2,68 | 2,823 € | 3,90% | 1,902 € | 9,72% | 101 846 141 € | 5,05% |
| **2028** | 2,76 | 2,883 € | 2,13% | 2,087 € | 9,72% | 105 356 881 € | 3,45% |
| | | | | | **Total** | **480 462 526 €** | |

409. No global, o diferencial negativo das receitas deste cenário relativamente ao cenário base de aplicação das tarifas do Diretório de Rede é de 3,8 milhões de euros.

410. Graficamente poderemos sobrepor estes três cenários: base, com fator de eficiência e com fator de eficiência e taxa de crescimento anual.

411. Tanto no cenário base como no cenário com aplicação adicional do fator de eficiência, é irrefutável o aumento substancial da TUI em 2025, reflexo do histórico de adiamento de atualizações e da limitação imposta em 2024.

412. E a redução por aplicação do FE implica uma perda de receita para o Gestor da Infraestrutura relativamente à aplicação do cenário base, no qual apenas se aplica o fator de implementação progressiva.

413. E, como já tinha sido referido, por aplicação da CAGR, para além do fator de implementação e do fator de eficiência, estima-se, nos pressupostos detalhados, uma perda no valor de 3,8 milhões de euros, comparando com o cenário base.

414. Repare-se que em todos estes três cenários, ao segmento de mercadorias, é aplicado desde logo o primeiro fator de ponderação, o Fator de implementação, com o propósito de permitir uma transição progressiva da tarifa.

### *XVII.IV CENÁRIO DE EVOLUÇÃO DA TUI APLICANDO FATOR DE EFICIÊNCIA E CRESCIMENTO CONSTANTE APENAS NO SEGMENTO DE MERCADO MERCADORIAS nos anos 2026 a 2028– opção E com crescimento constante*

415. Considerando o cenário analisado anteriormente, e na sequência de um pedido do Governo realizado em novembro de 2025, foi avaliada uma variante em que a taxa de crescimento anual constante (CAGR) só é aplicada a partir de 2026, sendo que, em 2025,

as tarifas aumentam apenas ao nível da inflação.

416. Assim, para 2025, considera-se um aumento de 2,4%, correspondente à estimativa da inflação prevista no cenário macroeconómico do Governo para 2025.

417. Aplicando a fórmula de crescimento constante às taxas do segmento de mercadorias no período compreendido entre 2025 e 2028, obtém-se:

CAGR 2025 → 2028 (n = 3 períodos)

TUI Média Mercadorias:

- Inicial (2025) =1,44 (2024) x 1,024 (atualização inflação 2025) = 1,4746 €/CK
- Final 2,09 €/CK

$$\text{CAGR} = (2,09/1,4746)^{1/3} - 1 = 12,33\%$$

418. Deste modo, no segmento de mercado de mercadorias, é tomada como referência a CAGR da TUI no período 2026–2028, sendo aplicado para 2025 um aumento em linha com a inflação. No segmento dos passageiros, a TUI média mantém-se idêntica àquela apurada no cenário com aplicação do fator de eficiência (cenário anterior). A aplicação destes pressupostos conduz aos resultados apresentados na tabela seguinte:

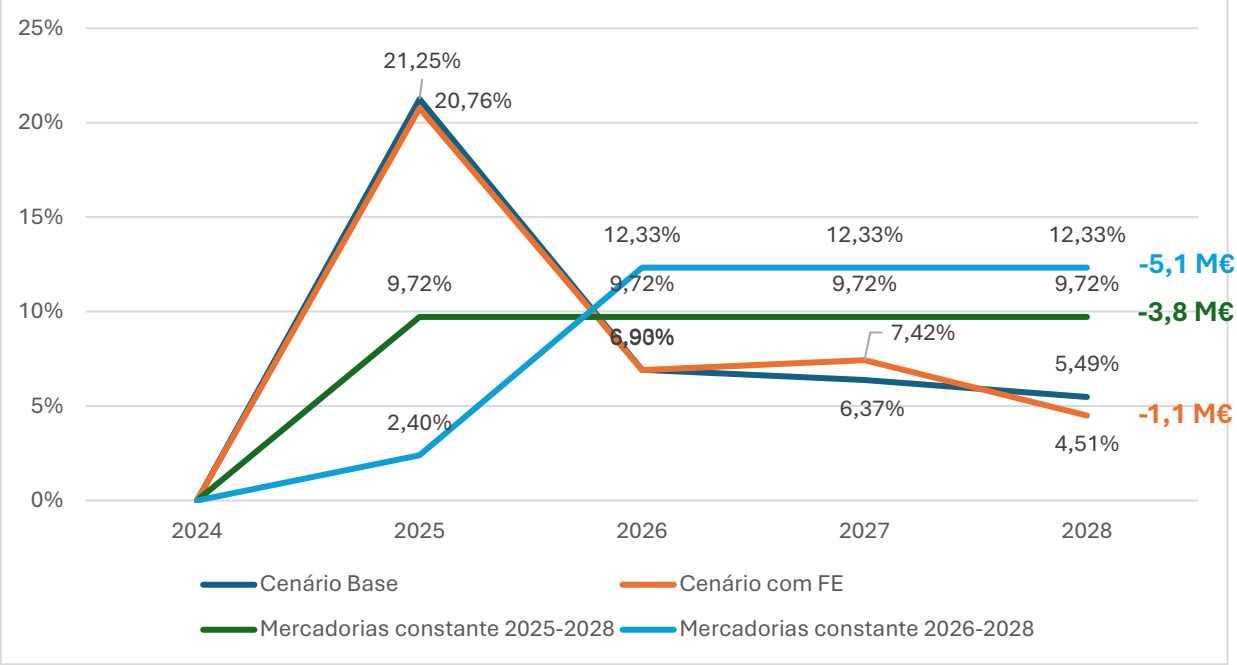
*Tabela 40 - Evolução do aumento das tarifas médias de cada segmento com fator de eficiência e CAGR no segmento das mercadorias, depois de 2025*

| ANO | TUI Média Total | TUI Média Passageiros | % aumento anual | TUI Média Mercadorias | % aumento anual | Rendimento TUI | % aumento anual |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2024** | 2,31 | 2,45 € | _ | 1,44 € | _ | 85 385 489 € | _ |
| **2025** | 2,43 | 2,58 € | 5,39% | 1,47 € | 2,40% | 90 302 676 € | 5,76% |
| **2026** | 2,57 | 2,72 € | 5,23% | 1,66 € | 12,33% | 96 538 355 € | 6,91% |
| **2027** | 2,68 | 2,82 € | 3,90% | 1,86 € | 12,33% | 101 606 926 € | 5,25% |
| **2028** | 2,76 | 2,88 € | 2,13% | 2,09 € | 12,33% | 105 374 497 € | 3,71% |
| | | | | | **Total** | **479 207 943 €** | |

419. Neste contexto, ao adiar-se o maior aumento tarifário inicialmente previsto para 2025 no segmento das mercadorias, conforme resulta desta redistribuição temporal, verifica-se que, como seria expectável, um aumento percentual anual no período entre 2026 e 2028 superior ao observado no cenário anterior.

420. Em termos acumulados, ao longo dos cinco anos considerados, este cenário traduz-se numa estimativa de diferencial negativo de cerca de 5,1 milhões de euros face ao cenário base, correspondente a uma perda de rendimento para a Infraestruturas de Portugal.

*Figura 15 – Comparação de cenários na avaliação da variação da % de aumento anual ao longo do período regulatório*




421. No âmbito destes mesmos cenários, e tendo por referência o valor da TUI média aplicável ao segmento de mercadorias em cada um dos anos do período regulatório, procedeu-se a uma comparação entre o montante anual a pagar pela utilização da infraestrutura ferroviária e o valor máximo do apoio extraordinário concedido aos operadores, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024.

422. Considerando as estimativas de comboios-quilómetro (CKs) a realizar, fornecidas pela IP, bem como a repartição dos CKs entre comboios de passageiros e de mercadorias, de 85% e 15%, respetivamente, conclui-se que o valor total do apoio previsto para o período regulatório — que coincide com o período de vigência estabelecido na referida Resolução — é inferior ao montante global a pagar pelos operadores ao gestor da infraestrutura, embora, no ano de 2024, o valor do apoio tenha sido superior.

423. Importa ainda salientar que o aumento tarifário previsto para 2025, calculado a partir do cenário base no modelo regulatório apresentado — correspondente a um período de cinco anos — deverá ser integralmente considerado dentro desse mesmo período, não podendo ser transferido para além do respetivo horizonte temporal.

424. A adoção de um modelo regulatório com horizonte quinquenal visa assegurar estabilidade e previsibilidade aos operadores. Reconhece-se que este constitui o primeiro ciclo regulatório e que o mesmo acomoda um aumento significativo das tarifas, resultante de constrangimentos acumulados, alertando-se, contudo, que tal ajustamento deverá ser integralmente resolvido no decurso deste ciclo.

# XVIII.

## ANÁLISE DOS IMPACTOS NA TUI DOS APOIOS PÚBLICOS AO TRANSPORTE DE MERCADORIAS

# XVIII. ANÁLISE DOS IMPACTOS NA TUI DOS APOIOS PÚBLICOS AO TRANSPORTE DE MERCADORIAS

425. Em 2024, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024[61], regulamentada pelo Despacho n.º 10351/2024[62], foi criado um apoio extraordinário ao setor do transporte ferroviário de mercadorias. Este apoio tem um valor de 9 milhões de euros anuais, a aplicar entre os anos de 2024 e 2028. O apoio deverá ser distribuído pelos transportadores ferroviários de mercadorias em função do número de toneladas-quilómetro transportadas.

426. Os objetivos da criação deste apoio estão alinhados com as políticas ambientais de transição climática da União Europeia, tendo sido objeto de uma notificação e subsequente aprovação pela Comissão Europeia ao abrigo do regime aplicável aos auxílios de estado. Este apoio surge, também, como compensação a apoios análogos dados ao setor do transporte rodoviário de mercadorias, numa perspetiva de equilíbrio entre os diferentes modos de transporte. Por outro lado, a possibilidade de atribuição de financiamento ao setor, no sentido de promover a sua competitividade e por essa via descarbonizar a economia também foram temáticas suscitadas pela AMT no seu estudo relativo à formação de tarifas na infraestrutura ferroviária.

427. Estas têm sido, em grande medida, as razões para que se procure travar um aumento demasiado acentuado da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária, pelo que, é razoável argumentar que ambas as políticas públicas respondem a um mesmo objetivo de aumento de competitividade do modo ferroviário, neste caso, no transporte de mercadorias e também de promoção da transferência modal e descarbonização da economia.

428. Na Tabela infra, encontra-se uma estimativa do efeito combinado do aumento previsto para a taxa de utilização da infraestrutura do pagamento do apoio extraordinário para 2025 e anos seguintes.

429. No ano de 2024, a atualização dos CUD foi feita com o valor da inflação. No ano de 2024, a atualização da TUI a aplicar aos comboios de mercadorias e marchas ficou limitada ao valor da inflação, independentemente do cálculo da média móvel dos CUD. Nos anos de 2025 até 2028 assume-se que a TUI dos comboios de mercadorias e marchas voltaria a ser calculada de acordo com os CUD apurados para esses anos, afetados pelo já referido fator de eficiência e pelo fator de implementação progressiva, que tem vindo a ser aplicado desde 2020 e que terminará em 2030.

430. Desta forma, verifica-se que, com o efeito combinado da limitação do aumento da TUI e do apoio extraordinário, o saldo entre estas duas componentes resultou, em 2024, num saldo negativo a favor dos operadores por cada comboio-quilómetro (ck).

431. Assumindo que, de 2025 até 2028, se retoma a indexação da TUI, dos comboios de mercadorias e marchas, aos CUD, conforme anteriormente referido, estima-se que o apoio extraordinário poderá absorver entre um máximo de 94%, em 2025 e um mínimo de 75% em 2028, das despesas com a TUI dos operadores de mercadorias.

[61] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/107-2024-884941428

[62] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/10351-2024-886513633

*Tabela 41 - Extrapolação e simulação da aplicação do apoio extraordinário ao transporte ferroviário de mercadorias. (As células a sombreado contêm valores extrapolados.)*

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|---|---|---|---|---|
| Tráfego, operadoras mercadorias (CK) | 5,08x10$^6$ | 5,51x10$^6$* | 5,66x10$^6$* | 5,69x10$^6$ * | 5,72x10$^6$ * |
| Gastos com TUI, oper. mercadorias (€) | 7 318 268 | 9581890 ** | 10521940 ** | 11249130 ** | 11937640 ** |
| Valor médio TUI, oper. mercadorias | 1,44 €/CK | 1,739 €/CK | 1,859 €/CK | 1,977 €/CK | 2,087 €/CK |
| Atualização TUI, mercadorias | 2,90% | 20,76% | 6,90% | 6,35% | 5,56% |
| Apoio extraordinário (€) | 9 000 000 | 9 000 000 | 9 000 000 | 9 000 000 | 9 000 000 |
| Valor médio apoio extraordinário | 1,77 €/CK | 1,63€/CK | 1,59 €/CK | 1,58 €/CK | 1,57 €/CK |
| Saldo estimado TUI – Apoio Extraordinário | -0,33 €/CK | 0,11 €/CK | 0,27 €/CK | 0,4 €/CK | 0,52 €/CK |
| Valor do diferencial entre gastos TUI e apoio extraordinário | -1 681732 | 581 890 | 1 521 940 | 2 249 000 | 2 937640 |

*** -** Valor estimado com base no volume de atividade total previsto da renovação do Contrato-Programa, e, na proporção (histórica) de 15% do tráfego de mercadorias sobre o tráfego total.

** - Valor estimado com base no tráfego de mercadorias e no valor médio da TUI estimado pela IP, com aplicação do fator de eficiência e fator de implementação progressiva

# XIX.

## MECANISMOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DA GESTÃO DA INFRAESTRUTURA

# XIX. MECANISMOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DA GESTÃO DA INFRAESTRUTURA

432. A Diretiva UE 2012/34 estabelece que os Estados Membros devem assegurar que, em condições normais de atividade e ao longo de um período razoável, que não pode exceder cinco anos, os gestores de infraestrutura devem ter as suas finanças equilibradas, isto é, devem ter resultados tendencialmente positivos.

433. A Diretiva elenca entre as possíveis fontes de financiamento as receitas provenientes das taxas de utilização da infraestrutura, os excedentes provenientes de outras atividades comerciais, as receitas não reembolsáveis provenientes de fontes privadas, fundos europeus para investimento e o financiamento estatal, incluindo, se for caso disso, os adiantamentos do Estado.

434. A mesma Diretiva especifica no seu artigo 30.º que deve ser assegurado um contrato, válido por um período não inferior a cinco anos, entre a autoridade competente e o gestor de infraestrutura, que satisfaça os princípios e parâmetros constantes do Anexo V da Diretiva. Embora não de forma explicita, o anexo V remete para a promoção de contratos programa associados a um programa de atividades no seu período de vigência. O anexo prevê também que possa ser atribuído financiamento específico para, por exemplo, fazer a recuperação do défice de manutenção.

435. Como referido acima, o Decreto-Lei n.º 91/2015, que procedeu criação da IP, prevê que a atividade de gestão de infraestrutura ferroviária seja feita ao abrigo de um contrato de concessão. Como medida transitória, a atividade de gestão da rede ferroviária tem sido exercida por delegação de competências do Estado, através da celebração de contratos-programa com a duração de 5 anos, o primeiro tendo sido celebrado em março de 2016 e vigorado até ao final de 2020. Subsequentemente, e até à celebração de um novo Contrato-Programa que ocorreu em novembro de 2025, o contrato de 2016 foi posteriormente aditado por sucessivos períodos de 6 meses.

436. Um contrato de concessão, tem tipicamente um prazo longo, está associado a receitas consignadas e não está facilmente associado a um programa de atividades específico. Nesse sentido, um contrato de concessão, parece não corresponder ao espírito presente na Diretiva.

437. A IP atualmente não dispõe de um Contrato-Programa atualizado nem do contrato de concessão previsto no Decreto-Lei n.º 91/2015. A AMT tem vindo sucessivamente a alertar para a necessidade de se rever e implementar alterações ao Contrato Programa[63] nomeadamente tendo em consideração a revisão de indicadores e metas de desempenho relacionados com a capacidade da rede, melhorar a qualidade dos serviços e incentivar a eficiência da atividade do gestor da infraestrutura, assumindo-se que o nível da tarifação da infraestrutura deve ter uma relação com a qualidade dos serviços prestados.

438. Em diversos pareceres e pronúncias a AMT reforçou a necessidade da revisão do contrato programa assegurar a sustentabilidade financeira do gestor da infraestrutura, a cobertura de custos da utilização da infraestrutura e a promoção da competitividade do setor ferroviário como um todo, com os compromissos nacionais e internacionais de descarbonização.

439. Nesse sentido considerou-se que a atualização tarifária deve ser modulada por um referencial

63 https://www.amt-autoridade.pt/media/4158/relatorio-espa%C3%A7o-unico-europeu-dr_.pdf

https://www.amt-autoridade.pt/media/3108/relatorio_ecossistema_ferroviario_portugues_2019.pdf

https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/

de desempenho fundado na disponibilidade e, ou, fiabilidade da rede ferroviária nacional, que incentive a eficiência do gestor da infraestrutura.

440. À partida, os indicadores de desempenho que possam ser fixados para formar a tarifa terão de se articular com aqueles que sejam fixados no Contrato Programa, ainda que não seja obrigatório a fixação simultânea.

441. Uma das opções mais viáveis é adoção de um referencial de eficiência relacionado com o défice de conservação para cálculo da atualização da TUI, por forma a obter custos de conservação aproximados do que seria uma prestação de serviços eficiente.

442. O progresso na recuperação do défice de conservação, leva a que à medida que o serviço se aproxima de um serviço de maior qualidade e eficiência, assim também o valor da TUI convergirá com o valor de referência. Este mecanismo permite um incentivo a renovações atempadas da infraestrutura de acordo com o planeado, beneficiando todo o sistema. Sendo expectável que este ponderador seja progressivamente reduzido, à medida que os investimentos na infraestrutura vão sendo concretizados, ele terá impacto decrescente no valor da TUI dos próximos anos

443. A análise desenvolvida, evidenciou que os custos unitários diretos que servem de base ao cálculo da taxa de utilização da infraestrutura, têm mantido uma relativa estabilidade e evolução ao longo dos últimos anos, não sendo expectável que venha a sofrer fortes alterações no decurso dos próximos anos. Com efeito, como verificado, as grandes variações verificadas em 2017 e em 2024, devem-se sobretudo a um processo de reposição das condições contratuais entretanto suspensas.

444. A análise demonstrou também que a adoção da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024, criando um apoio extraordinário ao setor do transporte ferroviário de mercadorias entre os anos de 2024 e 2028, fica garantida a estabilidade e previsibilidade de compensação aos operadores ferroviários, e este subsídio excede, em larga medida, os custos adicionais incorridos com o aumento da TUI nesse mesmo período, excedendo, em muitos casos, mesmo o valor total da TUI.

445. Contudo, e tendo em consideração o objetivo final de garantir o equilíbrio de contas do gestor de infraestrutura, o Contrato Programa deverá prever mecanismos de financiamento em função de custos incorridos, isto é, associados a atividades efetivamente realizadas, mantendo flexibilidade para acomodar variações não previstas.

446. Por outro lado, deverá ponderar-se uma maior flexibilidade do respetivo contrato, no sentido de poder acomodar variações na TUI, de forma a evitar sucessivas alterações ou maiores delongas, que possam impedir o gestor de infraestrutura de fazer uma melhor gestão do instrumento de política que é a fixação de taxas.

# XX.

## CONSULTA PRÉVIA

## XX. CONSULTA PRÉVIA

447. Na sequência do estudo "Formação de Tarifas de Utilização da Infraestrutura Ferroviária"[64] de 2023 e do Parecer Homologação das Taxas de Utilização do Pacote Mínimo de Acesso do Diretório da Rede de 2024 (1.ª Adenda), de 2024[65], a AMT entendeu, tendo em conta a promoção da transparência e confiança por parte dos agentes económicos, e ainda da sustentabilidade do setor, que se revestia da maior vantagem poder auscultar previamente os potenciais interessados quanto a esta matéria.

448. Deste modo as partes interessadas foram notificadas para, querendo, pronunciar-se por escrito sobre o projeto de relatório, na sua versão não confidencial, no prazo de 10 dias úteis, nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

449. Sublinha-se que se tratou ainda de um primeiro procedimento prévio de auscultação, para obtenção e contributos para a formação de uma proposta de modelo, e que tal não obsta aos demais procedimentos previstos na legislação nacional e europeia aplicável, designadamente, no Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, na sua redação atual.

450. Na sequência da consulta prévia, foram recebidas as pronúncias da CP-Comboios de Portugal (CP), APEF – Associação Portuguesa de Empresas Ferroviárias e da IP, S.A., que seguidamente se resumem e comentam.

64 Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/

65 Disponível em: _ https://www.amt-autoridade.pt/media/4922/parecer-79_dr_07nov_ip-n%C3%A3o-confidencial.pdf

451. Pronúncia CP-Comboios de Portugal

A CP concordou com a proposta de novo modelo de regulação para a tarifação da infraestrutura ferroviária apresentada pela AMT, considerando que a proposta incentiva a melhoria da infraestrutura, penaliza a ineficiência da IP, reduz os gastos com a utilização da infraestrutura, e introduz um período regulatório de atualização tarifária. Destaca ainda a importância da existência de um contrato formal entre a IP e a CP.

Apreciação AMT

Registou-se com satisfação o acordo global da CP com os princípios e a metodologia da proposta apresentada. Relativamente ao contrato de utilização da infraestrutura entre a IP e os operadores ferroviários, é um assunto que continua ainda em desenvolvimento, com acompanhamento próximo da AMT.

452. Pronúncia APEF

A APEF enviou a sua pronúncia relativamente ao relatório da AMT sobre a Tarifação da Utilização da Infraestrutura Ferroviária, que resumidamente se elenca seguidamente:

Pressupostos Desatualizados e Dados Antigos

A APEF argumentou que a proposta formulada pela AMT se baseia em pressupostos desatualizados e dados antigos, o que compromete a validade das conclusões. Especificamente, a APEF criticou a utilização de dados, afirmando que não refletem as mudanças recentes no setor ferroviário, como a evolução do mercado, as dificuldades operacionais enfrentadas pelos operadores e o impacto de políticas de apoio à rodovia.

Apreciação AMT

A AMT reconheceu a importância da utilização de dados atualizados, propondo um modelo regulatório que procura incorporar a dinâmica do mercado. O estudo de 2023 e as análises de impacto realizadas para 2025-2026 demonstraram um esforço para considerar cenários futuros, como a retoma da circulação, numa Linha da Beira Alta totalmente modernizada e a conclusão dos investimentos no Corredor Internacional Sul, que influenciarão significativamente a procura e a oferta de serviços ferroviários de mercadorias.

O modelo regulatório proposto procura estabelecer um quadro mais estável e previsível para a evolução das taxas, o que é crucial para o planeamento de longo prazo dos operadores ferroviários.

Um exemplo da tensão entre dados históricos e projeções futuras é a análise do tráfego de mercadorias. A APEF apontou para a estagnação e até mesmo a redução do número de comboios-km nos últimos anos, o que sugere dificuldades em atrair carga para a ferrovia. A AMT, por outro lado, projetou uma retoma da atividade com a melhoria da infraestrutura e a conclusão de investimentos projetados e executados, cujo foco principal é a melhoria das condições operacionais dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias.

A AMT considera que os milhares de milhões de euros investidos nos últimos anos na modernização da rede ferroviária, irão ter certamente ter efeito positivo e relevante na competitividade e sustentabilidade do sistema, em particular do transporte ferroviário de mercadorias.

### Sustentabilidade Financeira vs. Competitividade

A APEF criticou o que percebe como uma priorização da sustentabilidade financeira do gestor de infraestrutura (IP) em detrimento da competitividade do setor ferroviário. A APEF argumentou que o aumento das taxas de utilização, destinado a garantir a receita da IP, prejudica a capacidade dos operadores ferroviários de competir com a rodovia e de atrair mais carga.

### Apreciação AMT

A AMT defende que a sustentabilidade financeira do gestor de infraestrutura é um pilar fundamental para a qualidade e a eficiência dos serviços ferroviários. Uma infraestrutura bem conservada e modernizada é essencial para reduzir os custos operacionais dos operadores, aumentar a fiabilidade dos serviços e permitir mais circulação de comboios, com maior comprimento e mais pesados.

O modelo regulatório proposto procura, portanto, um equilíbrio delicado. Ao mesmo tempo em que procura garantir uma receita adequada para a IP, calculada de acordo com as regras impostas pela legislação nacional e comunitária, a AMT propõe também mecanismos para incentivar a eficiência da gestão da infraestrutura e mitigar o impacto das tarifas nos operadores.

Um exemplo específico é a proposta de um "fator de eficiência" que ajusta a atualização da taxa de utilização com base no desempenho do gestor de infraestrutura na manutenção e conservação da rede ferroviária. Este mecanismo procura alinhar os interesses da IP e dos operadores de transporte ferroviário, incentivando a IP a otimizar os seus custos e a melhorar a qualidade do serviço prestado.

### Metas de Quota Modal e Descarbonização

A APEF expressou preocupação com a falta de medidas concretas no relatório da AMT para impulsionar a transferência modal da rodovia para a

ferrovia e para promover a descarbonização do setor dos transportes. A APEF enfatizou a necessidade de políticas ativas que incentivem a utilização da ferrovia, em vez de medidas que aumentem os custos para os operadores ferroviários.

Apreciação AMT

A AMT reconhece a importância do incremento da quota modal do transporte ferroviário de mercadorias e da descarbonização dos transportes e propõe várias medidas que visam contribuir para esses objetivos. A otimização da gestão da capacidade da infraestrutura, por exemplo, pode permitir a circulação de mais comboios e, assim, aumentar a quota da ferrovia no transporte de mercadorias.

A modulação tarifária existente na atual metodologia de calculo das tarifas, que modula as taxas de utilização com base em critérios como o tipo de serviço, o horário e a tipologia da procura das linhas, também incentiva a transferência modal, procurando tornar a ferrovia mais competitiva.

Além disso, o apoio financeiro já dado aos operadores ferroviários é também um instrumento para promover o transporte de mercadorias por um modo mais sustentável, contribuindo para a redução das emissões de carbono.

No entanto, existe sempre o desafio de equilibrar esses objetivos com a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira da gestão infraestrutura. Aumentar a competitividade da ferrovia muitas vezes requer investimentos significativos, e custos de conservação e operação que precisam ser financiados.

Os princípios de tarifação em vigor que determinam que apenas são cobrados pelo gestor da infraestrutura aos operadores os custos diretamente imputados à exploração do serviço ferroviário, e não os custos totais da gestão da infraestrutura ferroviária, em que mais de 50 %, são assumidos pelos contribuintes.

Comboios de 750 Metros e Infraestrutura

A APEF criticou a AMT por basear algumas das suas análises na premissa de que os comboios de 750 metros serão uma realidade num futuro próximo. A APEF argumentou que a infraestrutura atual não está preparada para acomodar comboios desse comprimento, o que distorce a comparação entre a ferrovia e a rodovia.

Apreciação AMT

A AMT reconhece as limitações da infraestrutura existente e a necessidade de continuarem a ser realizados investimentos para modernizá-la e adaptá-la às necessidades do transporte ferroviário moderno, tal como previsto e plasmado no Plano Ferroviário Nacional. O relatório refere investimentos em andamento e planeados que visam aumentar a capacidade e a eficiência da rede, incluindo a adaptação de terminais e estações para receber comboios mais longos.

No entanto, salienta-se que a possibilidade de realizar comboios de 750 metros é relevante para o planeamento de longo prazo e para a definição de políticas tarifárias que incentivem a otimização da utilização infraestrutura. A ferrovia tem um potencial inerente para transportar grandes volumes de carga de forma mais eficiente do que a rodovia, e os comboios mais longos são um elemento-chave para concretizar esse potencial, tal como é definido pela União Europeia nas especificações da Rede Transeuropeia de Transportes

É importante notar que a AMT não assume que a operação os comboios de 750 metros sejam uma realidade imediata. Reconhece-se que existem também outros desafios a ultrapassar, nomeadamente a redução ou eliminação de algumas rampas de elevada inclinação, mas não se pode desvalorizar por completo os impactos positivos que o investimento da recente modernização das linhas da rede ferroviária aporta e aportará para a sustentabilidade e competitividade do transporte ferroviário de mercadorias.

Taxa de Utilização e Competitividade

A APEF expressou oposição ao aumento da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária, argumentando que isso prejudica a competitividade da ferrovia em

relação à rodovia. A APEF enfatizou que a rodovia não está sujeita a taxas equivalentes e que o aumento da taxa de utilização transfere ainda mais carga para o modo rodoviário.

### Apreciação da AMT

A taxa de utilização é um mecanismo essencial para garantir o financiamento da infraestrutura ferroviária. A receita gerada pela taxa de utilização é utilizada para cobrir parte dos custos de manutenção e renovação da rede ferroviária, o que beneficia todos os utilizadores, incluindo os operadores de mercadorias.

No entanto, a AMT também reconhece o impacto da taxa de utilização na competitividade da ferrovia e procura encontrar um equilíbrio entre a necessidade de receita para cobertura dos custos de exploração e conservação da infraestrutura e a promoção do setor. O modelo regulatório proposto inclui medidas para mitigar o efeito do aumento das taxas, como a aplicação de um fator de eficiência e um período regulatório alargado.

Além disso, a comparação com a rodovia deve levar em consideração todos os custos e benefícios associados a cada modo de transporte, incluindo os custos externos (como poluição e congestionamento) e os subsídios públicos. Uma análise completa pode revelar que a ferrovia, apesar da taxa de utilização, é mais eficiente e sustentável a longo prazo.

A redução ou eliminação da taxa de utilização para o transporte ferroviário de mercadorias para apoio à sua sustentabilidade e competitividade é uma medida de política pública que só ao Estado compete decidir e aprovar, dentro das regras aplicáveis aos auxílios de Estado.

### Período Regulatório e Previsibilidade

A APEF destaca a importância da previsibilidade para o planeamento \ dos operadores ferroviários e questiona a falta de propostas concretas da AMT para garantir um período regulatório estável. A APEF defende um período regulatório de 5 anos, em vez dos 3 anos propostos pela AMT.

### Apreciação AMT

A AMT concorda com a necessidade de previsibilidade e propõe um período regulatório de 5 anos, alinhado com o período de apoio extraordinário aos operadores e com a duração dos contratos-programa entre o Estado e o gestor de infraestrutura. Este alinhamento visa criar um quadro estável para a evolução das taxas de utilização, permitindo que os operadores planeiem os seus investimentos e operações com maior segurança, reduzindo a incerteza e incentivando o investimento a longo prazo.

Avaliação da Capacidade de Pagar

A APEF questionou a metodologia da AMT para avaliar a capacidade dos operadores ferroviários de suportar a taxa de utilização. A APEF argumenta que a AMT ignora as dificuldades financeiras do setor, os baixos lucros dos operadores e o impacto do aumento das taxas na sua competitividade.

Apreciação AMT

A AMT realizou uma análise de impacto do aumento das tarifas nos operadores ferroviários, considerando indicadores como o peso da TUI nos gastos operacionais e no volume de negócios.

A AMT reconhece que os operadores ferroviários enfrentam desafios financeiros, incluindo margens reduzidas e elevada concorrência da rodovia. No entanto, a taxa de utilização é um custo inevitável da operação ferroviária e que é importante garantir que esse custo reflita o valor do custo da sua utilização. A AMT procura sempre encontrar um equilíbrio entre a necessidade de receita para a infraestrutura e a capacidade dos operadores de suportar as taxas.

Equidade Concorrencial

A APEF enfatizou a necessidade de uma análise aprofundada da equidade concorrencial entre o transporte ferroviário e rodoviário. A APEF argumenta que o estudo da AMT não aborda adequadamente as desvantagens enfrentadas pela ferrovia, como os custos adicionais de terminal e last mile, e os benefícios concedidos à rodovia, como a isenção de portagens.

Apreciação AMT

A AMT abordou a concorrência entre modos de transporte em várias partes do relatório, comparando custos e analisando o impacto das políticas de apoio à rodovia. Contudo, o objetivo principal deste relatório não é realizar uma análise aprofundada às condições de competitividade do transporte ferroviário de mercadorias em Portugal, mas sim propor um modelo regulatório para a atualização tarifária da utilização da infraestrutura

A AMT reconheceu que existem diferenças nos custos e nas condições de operação entre a ferrovia e a rodovia. No entanto, é importante considerar todos os fatores relevantes de ambos os modos de transporte, incluindo os benefícios ambientais, os custos e os subsídios atribuídos, para se poder ter uma visão completa da concorrência entre os modos.

A AMT enfatiza a necessidade de políticas públicas que promovam uma concorrência justa entre os modos, internalizando os custos externos da rodovia e incentivando a utilização da ferrovia onde ela é mais eficiente e sustentável.

Custos e Transparência

A APEF expressa preocupação com a falta de transparência no cálculo dos custos que fundamentam a taxa de utilização. A APEF questiona a metodologia da IP para determinar os Custos Unitários Diretos (CUD) e solicita mais detalhes sobre os custos considerados e os volumes de tráfego utilizados nos cálculos.

Apreciação AMT

A AMT reconhece a importância de fornecer informações claras e detalhadas aos operadores ferroviários sobre a forma como a taxa de utilização é calculada. O modelo regulatório proposto garante que a taxa de utilização reflete os custos eficientes da infraestrutura, eliminando a inclusão de custos que não estão diretamente relacionados com a operação dos comboios.

Esta garantia remonta a 2017, quando o IP apresentou formalmente à AMT a proposta de método do cálculo dos custos diretos, no âmbito do Regulamento (UE) 2015/909 e a AMT analisou a proposta apresentada, 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 método de cálculo apresentado e validado, foi desenvolvido pela IP, com o apoio de uma empresa de consultoria externa, com acompanhamento da AMT e participação dos operadores ferroviários, e 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

Ainda assim, a IP propôs recentemente à AMT a realização de uma sessão de esclarecimento sobre Tarifação de Acesso à Infraestrutura Ferroviária, para a qual convidaria todas as empresas de transporte a

operar na rede portuguesa, a qual poderá ser agendada oportunamente.

Considera-se que esta é uma iniciativa importante para que os dados e as metodologias de cálculo sejam comunicados de forma clara e acessível aos operadores, promovendo-se a confiança e a compreensão do sistema de tarifação.

Apoio Financeiro e Taxa de Utilização

A APEF criticou a interpretação de que o apoio financeiro do Estado aos operadores ferroviários destina-se a compensar o aumento da taxa de utilização. A APEF argumentou que o apoio financeiro tem como objetivo aumentar a competitividade da ferrovia e que confinar a sua utilização ao pagamento da taxa de utilização desvirtua o seu propósito.

Apreciação AMT

A AMT analisou a relação entre o apoio financeiro e a taxa de utilização, reconhecendo que ambos têm impacto nas finanças dos operadores ferroviários.

A AMT reconhece que o objetivo principal do apoio financeiro é promover a competitividade da ferrovia, incentivando o transporte de carga por um modo mais sustentável.

No entanto, é importante considerar a interação entre o apoio financeiro e a taxa de utilização ao avaliar a capacidade dos operadores de suportar os custos da infraestrutura. O apoio financeiro já dado pelos contribuintes ajuda a mitigar o impacto do aumento das taxas, mas não é encarado pela AMT como um substituto ou alternativa a uma estrutura tarifária justa e eficiente.

Proposta de Adaptação da Fórmula de Cálculo da TUI

A APEF tem a opinião de que a IP pode aplicar um ajuste na componente C4 relativa ao segmento de mercado Mercadorias, redistribuindo a margem que obtém dos segmentos Urbanos, Longo Curso Normal, Longo Curso Alta Qualidade e Especial.

Na fórmula de cálculo da TUI:

$$Ti = CUD \times P1 \times C2i \times C3 \times C4 \times F,$$

a APEF propõe que a componente" C4 – Segmento de Mercado", seja calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$C_{4M} = \frac{1 - 1.25 \times \%CK_1 - 1.30 \times \%CK_2 - 1.00 \times \%CK_3}{\%CK_M}$$

Exemplifica, tendo em conta valores de 2014 que:

$$C_{4M} = \frac{1 - 1.25 \times 58.3\% - 1.00 \times 26.7\%}{15\%} = 0.028$$

a APEF propõe que a componente" C4 – Segmento de Mercado", seja calculada de acordo com a seguinte fórmula:

Argumenta que não se coloca em causa a sustentabilidade financeira da IP, que é o objetivo do Regulamento de Execução (UE) 2015/909. Ademais, entende que este mecanismo não se enquadra, como auxílio de Estado, pois baseia-se somente no reajuste dos critérios de redistribuição da margem captada pela IP, sem prejudicar a recuperação da CUD.

Apreciação AMT

A APEF propôs uma reformulação do cálculo da tarifa aplicada ao segmento das mercadorias, em que defende, com dados de 2024, reduzir as tarifas aplicadas ao segmento de mercadorias e marchas em 97,2% e redistribuir para os restantes segmentos de mercado de passageiros o encargo desta redução.

Ora esta redução significa um desconto que seria aplicável ao segmento de mercado das mercadorias e uma sobretaxa adicional aplicável ao segmento de mercado dos passageiros

A aplicação de descontos e sobretaxas às tarifas de utilização das infraestruturas já se encontra regulada nos artigos 32.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 e foi considerada no atual modelo tarifário através das componentes "C2 - Procura da linha" que conforme o nível de procura das linhas promove descontos entre 10 e 15% e a Componente "C3 - Horário do Comboio"

que promove 15% de desconto nas tarifas durante as horas menos utilizadas.
Além disso as tarifas do segmento de mercadorias beneficiam dum desconto temporário até 2029, atribuído pela componente F da fórmula acima referida, que em 2024 foi de 15% e em 2025 será de 14,5 %.

Conjugando os dois descontos da tarifa base – a Componente C4m de 0,028 proposta pela APEF e a "Componente F" de 0,145 em vigor, a tarifa base para 2025 seria afetada por um fator multiplicativo de 0,028 x 0,145 = 0,00406. Ora, isto significaria um desconto de 99,6% relativamente à tarifa base aplicável ao segmento das mercadorias em 2025.

Pelos motivos expostos considera-se que a proposta apresentada pela APEF carece de suporte legal e de fundamentação económica para poder ser atendida.

453. Pronúncia IP

A IP considera que o racional para a determinação do Custo Unitário Direto (CUD) Eficiente está alinhado com os critérios de apuramento dos custos de Gestão da Infraestrutura e dos custos diretamente imputáveis aos serviços do Pacote Mínimo de Acesso.

No entanto, a IP aponta que o Fator de Eficiência (FE) proposto apenas se aplica diretamente aos Custos Diretos de Via e Geotecnia, que representam cerca de 50% dos Custos Diretos alocados ao PMA.

A IP também esclarece que os custos CAPEX referidos no Relatório de Avaliação do Défice de Conservação 2023 são referentes a atividades de Manutenção e não incluem ações de Investimento para reposição plena da vida útil dos ativos.

A IP concorda com a metodologia de períodos regulatórios, idealmente coincidentes com os períodos de vigência do contrato-programa Ferroviário (5 anos), Além disso, a IP faz algumas notas adicionais ao documento, corrigindo valores de CUD e variações tarifárias, e esclarecendo o volume de atividade considerado na estimativa de perda de Rendimentos TUI/PMA.

Por fim, a IP confirmou a compatibilidade do novo modelo com o Regulamento de Execução (UE) 2015/909, solicitando a confirmação sobre a atualização e aplicação anual do Fator de Eficiência, bem como esclarecimentos sobre a sua integração na formulação do cálculo tarifário.

Apreciação AMT

A AMT regista com satisfação a concordância da IP relativamente ao racional subjacente à determinação do CUD Eficiente, alinhado com os custos de gestão da infraestrutura e os custos diretamente imputáveis aos serviços do Pacote Mínimo de Acesso (PMA). Esta convergência de entendimento é um passo positivo

para a construção de um quadro tarifário robusto e transparente.

No entanto, a AMT reconhece a pertinência da observação da IP relativamente à aplicabilidade do Fator de Eficiência (FE). A constatação de que o FE proposto se calcula diretamente apenas a cerca de 50% dos Custos Diretos alocados ao PMA, nomeadamente aos Custos Diretos de Via e Geotecnia, é uma evidência. Considerou-se este cálculo como um proxy suficientemente representativo da eficiência global da gestão da infraestrutura e igualmente a relevante importância e impacto que estes ativos têm no eficiente desempenho dos operadores ferroviários.

No entanto, se IP considerar que estes custos não são suficientemente representativos da complexidade e diversidade dos restantes custos diretos e do seu impacto na atividade dos operadores ferroviários, a AMT está disponível para explorar e analisar outros dados que contribuam para incentivar a eficiência em toda a estrutura de custos diretos.

A concordância da IP com a adoção de períodos regulatórios de cinco anos, coincidentes com a vigência do Contrato-Programa Ferroviário, é vista pela AMT como um elemento positivo para a estabilidade e previsibilidade do quadro tarifário. A assinatura do Contrato-Programa 2024-2028 reforça a oportunidade de implementar um modelo tarifário consistente e alinhado com os objetivos estratégicos para o setor.

As notas adicionais apresentadas pela IP, incluindo as correções de valores de CUD e variações tarifárias, bem como os esclarecimentos sobre o volume de atividade considerado na estimativa de perda de Rendimentos TUI/PMA, foram tidos em conta na redação do presente documento.

A confirmação da compatibilidade do novo modelo com o Regulamento de Execução (UE) 2015/909 é um aspeto fundamental que a AMT acolhe positivamente, garantindo-se a conformidade do quadro regulatório nacional com as diretivas europeias.

Relativamente aos pedidos de esclarecimento apresentados pela IP sobre a atualização e aplicação anual do Fator de Eficiência e a sua integração na formulação do cálculo tarifário, a AMT confirma que o cálculo do fator de eficiência deverá ser anual, e que está disponível para explorar e analisar outros dados que contribuam para incentivar a eficiência em toda a estrutura de custos diretos.

Em suma, a AMT considera a pronúncia da IP um contributo valioso para o processo de definição de um modelo tarifário justo, eficiente e sustentável para o setor ferroviário português, em benefício dos utilizadores e da economia nacional.

# XXI.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

# XXI. CONSIDERAÇÕES GERAIS

454. 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.

455. 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.

456. 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 dor mercados da mobilidade e dos Transportes.

457. 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[66], 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.

» 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 realizada a consulta bienal aos utilizadores da infraestrutura ferroviária, obrigatória a nível europeu, no sentido de avaliar a sua satisfação.

458. 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 impacte 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.

459. 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 mais bem 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.

460. 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;

[66] https://www.amt-autoridade.pt/media/3515/monitorizacaoinvestimentoscomunicado2022.pdf

» 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.

461. 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.

462. 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.

463. 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.

464. 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.

465. 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.

466. 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.

467. Assim, tendo em conta o atual enquadramento legal, os objetivos de descarbonização, de 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.

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

469. 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.

470. 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.

471. 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 27,5 M€, que corresponde ao proporcional de seis meses do valor da indemnização compensatória prevista no Contrato-Programa para o ano de 2020.

472. Tendo em conta a legislação europeia e nacional e de forma a assegurar a sustentabilidade da empresa e promover a competitividade do setor, é importante que o Contrato-Programa[67] celebrado entre a IP e o Estado, reflita, em toda a sua extensão, a realidade da exploração do gestor da infraestrutura, designadamente em matéria de compensações.

473. Ou seja, deve refletir os efetivos gastos e rendimentos da empresa, bem como aqueles gastos e défices que são suportados pelo Estado e que não são transferidos para os utilizadores.

474. Importa também salientar que a AMT efetuou, em tempo, recomendações de alteração ao Contrato-Programa[68], 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

475. 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.

476. 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.

477. Tais ajustamentos implicam, necessariamente, a revisão das metas de desempenho, conferindo um grau de exigência de desempenho superior, mas, consequentemente, uma maior necessidade de disponibilidade orçamental, podendo ter impacto nas compensações financeiras.

478. 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.

479. 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.

480. 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.

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

[68] Memorando de Análise / Diagnóstico dos Indicadores, Objetivos 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.

481. 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, designadamente através da implementação de mecanismos semelhantes aos que têm vindo a ser autorizados pela Comissão Europeia para outros Estados-Membros.

482. 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.

483. 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[69] [70].

484. 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

485. 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.

486. Para o efeito, os incentivos devem seguir as orientações da Comissão "*Community guidelines on State aid for railway undertakings*[71]" e de acordo com a metodologia utilizada pela Comissão no "*Commission Handbook*"[72].

487. 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

[69] 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.

[70] 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/.

[71] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0722%2804%29.

[72] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1.

com efeito de estufa, os acidentes de viação, o ruído e o congestionamento do tráfego.

488. 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[73].

489. 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[74].

490. 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.

491. 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.

492. 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.

493. 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.

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

495. 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.

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

497. 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

[73] 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.*".

[74] 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.

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.

498. 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.

499. 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.

500. Pelo que se recomenda:

» 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.

501. 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[75], com o objetivo de incentivar a transferência modal do transporte rodoviário para o transporte ferroviário.

502. 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.

503. Seja como for, a tarifação dos custos ambientais[76] 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[77].

[75] Portaria n.º 38/2021 de 16 de fevereiro.

[76] Handbook on External Costs of Transpor - https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/2014-handbook-external-costs-transport.pdf.

[77] 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*

504. De acordo com a Comissão Europeia[78] 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.

505. 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.

506. Por outro lado, o ITF[79] 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.

507. 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.

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

509. 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.

510. 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.

511. 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.

*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.".*

[78] *Sustainable transport infrastructure charging and internalization of transport externalities* https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0efedf2c-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1

[79] https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/decarbonisation-pricing-road-transport.pdf

512. 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 reafectação das reduções fiscais da receita proveniente do ISP, incluindo o adicionamento sobre as emissões de CO2. Pretende-se determinar diversas soluções relativas às diferentes matérias[80].

513. Ainda que esteja em causa a atribuição de apoios financeiros aos utilizadores de transportes públicos, podendo abranger serviços ferroviários[81], de forma 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.

514. 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.

515. 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.

516. 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.

517. 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 taxação, 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.

518. 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.

519. 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.

[80] 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.

[81] Podendo incluir o Passe Ferroviário Nacional que foi criado e anunciado sem ser objeto de Parecer na AMT ao abrigo do 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.

520. Para além do mais, 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.

521. 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.

522. 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.

523. 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.

524. 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.

525. Neste aspeto, recomenda-se o reforço da aposta no projeto da JUL, designadamente com a introdução de uma nova visão organizacional de funcionamento[82], 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.

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

527. 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.

528. Segundo a OCDE[83], 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.

529. 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

[82] 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.

[83] https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm

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 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 está a participar 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.

531. 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.

532. 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[84], 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.

533. 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 audaciosa 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 substituibilidade dos serviços rodoviários de longo curso pelos serviços ferroviários.

534. 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[85], 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

[84] 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.

[85] https://eco.sapo.pt/2023/02/12/autocarro-anda-mais-depressa-que-o-comboio-em-portugal-e-poe-travao-a-sustentabilidade/

esteja esgotado ou que esteja a ser subutilizado, pelo menos no longo curso.

535. Importa também chamar à colação a recente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à contabilização das emissões de gases com efeito de estufa dos serviços de transporte[86].

536. 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.

537. 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.

538. Considera-se que, para garantir que o cumprimento de objetivos de descarbonização do setor depende 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.

539. Sem a sua aplicação efetiva, em conjunto com outros metodologias utilizadas pela Agência Portuguesa do Ambiente[87], 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, consequentemente, do *"financial gap"* associado ao cumprimento de tais objetivos.

540. 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.

541. 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.

542. 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.

543. 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, por via da cobrança de tarifas.

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

[86] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13217-Count-your-transport-emissions-CountEmissions-EU_en

[87] https://rea.apambiente.pt/content/emiss%C3%B5es-de-gases-com-efeito-de-estufa

de coesão territorial, crescimento económico e descarbonização da economia, promover medidas para o setor ferroviário em linha com o efetuado para as infraestruturas rodoviárias.

## *XXI.I CONCLUSÕES FINAIS*

545. Considerando tudo o que foi analisado ao longo deste relatório, confirma-se a necessidade de implementação de um novo modelo regulatório para a atualização das tarifas do pacote mínimo de acesso, ancorado nos seguintes princípios e factos:

» Da legislação nacional e da União Europeia resultam como orientações e objetivos principais para a tarifação da infraestrutura ferroviária:

- Assegurar o equilíbrio das contas do gestor da infraestrutura num prazo razoável;
- Assegurar as condições necessárias para permitir o acesso não discriminatório e equitativo de vários operadores;
- Incentivar os gestores de infraestruturas a otimizar a utilização das suas infraestruturas;
- Dar sinais claros e coerentes para permitir que as empresas ferroviárias tomem decisões racionais no que diz respeito à utilização da rede.

» O Regulamento de Execução (UE) 2015/909 estabelece no n.º 2 do seu artigo 3.º que os Estados-Membros podem decidir que o gestor da infraestrutura utilize, para efeitos do cálculo dos custos diretos à escala da rede os custos correspondentes a uma prestação de serviços eficiente.

» Verifica-se que no subsistema "Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via, que é o conjunto de ativos da infraestrutura ferroviária que representam a maioria dos custos que contribuem para o cálculo da taxa de utilização da infraestrutura – existiam, em 2023, 15% dos ativos, medidos em quilómetros de via lineares, cuja vida útil já se encontrava esgotada, nos quais ocorria um custo de conservação 64 % superior à média.

» Uma gestão eficiente, com inexistência de ativos com a vida útil esgotada, representaria, em 2023, um custo de 90% do custo atual total com os ativos "Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via".

» A IP tem vindo a calcular a atualização dos Custos Unitário Diretos com base numa média móvel de 5 anos, o que atenua os impactos de subidas bruscas de custos e consequentemente de tarifas, o que se deve manter.

» O Estado, em 2024, atribuiu, por um período de cinco anos a partir de 2024 e até 2028, um subsídio anual às empresas de transporte de mercadorias no valor de nove milhões de euros, que excede ou cobre na larga totalidade o pagamento da respetiva TUI nos próximos 2 anos e seguramente nos seguintes.

» A comparação realizada entre o pagamento da taxa de utilização da infraestrutura em Portugal e nos restantes países da Europa, revela que a taxa paga em Portugal é significativamente inferior à média europeia, quer no segmento das mercadorias quer no dos passageiros.

» Tendo em conta a consideração de um cenário moderado - quer da aplicação do Índice de Preços ao Consumidor, atualizados à taxa de inflação prevista para 2025 e 2026 pelo Banco de Portugal em dezembro de 2024 (2,1 e 2%, respetivamente), quer considerando taxas de crescimento de 1% para os comboios-quilómetro e 7,5% para o volume de negócios - a análise do impacto de aumento da tarifa nos operadores de mercadorias, em que seja aplicado um fator de eficiência de 90%, revela que não é posta em causa a evolução positiva dos resultados operacionais das empresas

nem nenhum dos outros indicadores financeiros estudados.

» Os aumentos de tarifas no segmento de passageiros, não impactam tão significativamente as empresas como no caso do segmento das mercadorias, devido ao facto de os operadores do transporte de passageiros prestarem os seus serviços de transporte ao abrigo de contratos de concessão, onde estão previstos mecanismos de reequilíbrio financeiro em caso de significativos impactos económicos negativos. O mesmo não se verifica quanto ao transporte de mercadorias, em que os diversos operadores atuam em regime de livre acesso, correndo a sua atividade por conta e risco dos mesmos.

» De forma a evitar défices tarifários que possam originar encargos adicionais para os contribuintes, para além dos subsídios já atribuídos, não se advoga a imposição de restrições na atualização anual das tarifas que não resultem de ineficiências atribuíveis à gestão da infraestrutura.

» O apoio extraordinário aos operadores de mercadorias foi concedido por um período de cinco anos, com início em 2024 e término em 2028. Igualmente os Contratos-Programa entre o Estado e o gestor da Infraestrutura devem ter a duração de cinco anos. Neste contexto e tendo em conta que as empresas ferroviárias necessitam de regimes de tarifação previsíveis e têm expectativas razoáveis quanto à evolução das taxas de utilização da infraestrutura, considera-se que deve existir um sincronismo no período regulatório a implementar para a atualização tarifária, tendo em conta quer o período do apoio concedido, quer o prazo de validade da renovação do Contrato-Programa.

» A aplicação de um referencial de eficiência não será uma novidade nas regras da tarifação da infraestrutura ferroviária, uma vez que já existiu anteriormente e teve aplicação com a vigência,

quer do Regulamento n.º 25/2005 do INTF[88], quer do Regulamento 630/2011 do IMTT[89].Deste modo advoga-se que seja adotada a "opção E" anteriormente estudada, que considera a aplicação de um fator de eficiência à variação anual do tarifário do pacote mínimo de acesso, por ser a mais equilibrada, tendo em conta tanto o impacto positivo nas contas e na atividade operacional das empresas de transporte ferroviário, como o incentivo dado ao gestor da infraestrutura para incrementar a eficiência e segurança da rede ferroviária nacional.

» No Anexo III é assim apresentada uma proposta de novo modelo regulatório atualização das tarifas do pacote mínimo de acesso, cujo racional se funda na aplicação de um fator de eficiência como incentivo à promoção da diminuição do défice de conservação da infraestrutura ferroviária e à melhoria da sustentabilidade dos serviços de transporte ferroviário.

» Além do objetivo de promover a estabilidade e a previsibilidade do mercado, com regras claras e que procuram o equilíbrio entre as necessidades do mercado, do gestor da infraestrutura e do interesse público, a definição deste novo modelo regulatório poderá tornar o mercado ferroviário mais atrativo para o investimento, potenciador da transferência modal e promotor da descarbonização da economia.

» Uma vez que a proposta ora efetuada tem impactos no gestor da infraestrutura, considera-se que este novo modelo deverá ser presente ao Governo e, posteriormente sujeito a consulta do mercado, da mesma forma que acontece com o Diretório de Rede.

» Tendo em conta que o mercado ferroviário de passageiros e de mercadorias se encontra aberto em toda a União Europeia, não apenas os operadores instalados, mas também futuros candidatos devem conhecer as regras que se podem perspetivar nos anos seguintes.

[88] Cf n.º1 do art. 39.º. "1—À variação média das taxas calculadas para a prestação dos serviços essenciais, nos termos da presente secção, incluindo os adicionais que sobre elas incidam, será aplicado um referencial de eficiência
igual à variação do índice de preços no consumidor (sem habitação) de acordo com as previsões mais recentes do Ministério das Finanças, deduzido de 1%."

[89] Cf n.º 5 do art. 45.º- "5 — Para as tarifas dos serviços essenciais do primeiro período regulatório
é fixado um referencial de eficiência com incidência sobre a tarifa anual por troço (Tt), tal como definido no artigo 24.º, igual a 90 % da variação média anual do índice de preços no consumidor (sem habitação), calculada segundo a fórmula seguinte: (IPCt – IPCt -1) / IPCt -1"

# ANEXOS

# ANEXO 1

SIMULAÇÃO DO IMPACTO DAS VÁRIAS OPÇÕES DE TARIFAÇÃO

[ Confidencial]

# ANEXO II

## CÁLCULO DA % (TUI / VN) DOS OPERADORES DE MERCADORIAS DA EUROPA

*Tabela 32 - Track access charges paid by railway undertakings per train-km for passenger and freight services in 2022*

| Country | Track access charges for passenger services per train-km paid by RUs | Track access charges for passenger services per train-km paid from public subsidies | Track access charges for freight services per train-km paid by RUs | Track access charges for freight services per train-km paid from public subsidies | TUI Total mercadorias c/ subsídios |
|---|---|---|---|---|---|
| Unit | Euro per train-km | Euro per train-km | Euro per train-km | Euro per train-km | |
| Year | 2022 | 2022 | 2022 | 2022 | 2022 |
| AT - Austria | 1,09 | 1,13 | 0,69 | 1,38 | 2,08 |
| BE - Belgium | 4,67 | | 2,12 | | 2,12 |
| BG - Bulgaria | 0,53 | | 1,44 | | 1,44 |
| HR - Croatia | 0,55 | | 1,14 | | 1,14 |
| CZ - Czech Republic | 0,58 | | 1,71 | | 1,71 |
| DK - Denmark | 0,92 | | 4,59 | | 4,59 |
| EE - Estonia | | 3,74 | 0,07 | | 0,07 |
| FI - Finland | 0,46 | | 1,93 | | 1,93 |
| FR - France | 10,27 | 5,80 | 1,08 | 2,99 | 4,08 |
| DE - Germany*** | 5,22 | 0,58 | 1,65 | 1,44 | 3,09 |
| GR - Greece | 3,16 | 2,09 | 3,30 | 7,34 | 10,63 |
| HU - Hungary | 1,16 | | 2,10 | | 2,10 |
| IE - Ireland | 4,02 | | 5,55 | | 5,55 |
| IT - Italy | 3,13 | | 1,40 | 0,74 | 2,14 |
| XK - Kosovo** | | | | | 0,00 |
| LV - Latvia | 1,09 | 4,85 | 10,74 | 5,97 | 16,71 |
| LT - Lithuania | 0,46 | | 18,44 | | 18,44 |
| LU - Luxembourg | 0,03 | 2,38 | 1,34 | | 1,34 |
| MK - North Macedonia | | | 5,53 | | 5,53 |
| NL - Netherlands | 2,12 | | 3,85 | | 3,85 |
| NO - Norway | 1,39 | | 1,69 | | 1,69 |
| PL - Poland | 1,32 | | 2,82 | | 2,82 |
| PT - Portugal | 2,05 | | 1,32 | | 1,32 |
| RO - Romania | 2,88 | | 3,11 | | 3,11 |
| RS - Serbia | 0,96 | | 2,20 | | 2,20 |
| SK - Slovakia | 1,48 | | 1,78 | 1,44 | 3,21 |
| SI - Slovenia | 0,60 | | 0,84 | | 0,84 |
| ES - Spain | 6,74 | 0,48 | 0,23 | 0,08 | 0,32 |
| SE - Sweden | 0,95 | | 1,82 | | 1,82 |
| CH - Switzerland | 6,06 | | 5,22 | | 5,22 |
| UK - United Kingdom | 7,01 | | 2,27 | | 2,27 |
| All countries* | **4,59** | **0,89** | **2,00** | **1,03** | **3,03** |

*Tabela 33 - Freight railway undertakings' revenues per train-km and net tonne-km in 2022*

| Country | Freight RU's revenues per train-km | Freight RU's revenues per net tonne-km | | |
|---|---|---|---|---|
| Unit | Euros | Eurocents | % TUI / Volume Negócios | |
| Year | 2022 | 2022 | Total c/ subsídio | Só operador |
| AT - Austria | 21,19 | 4,66 | 9,8% | 3,3% |
| BE - Belgium | 22,00 | 3,92 | 9,6% | 9,6% |
| BG - Bulgaria | 23,25 | 4,14 | 6,2% | 6,2% |
| HR - Croatia | 15,07 | 3,10 | 7,6% | 7,6% |
| CZ - Czech Republic | | | | |
| DK - Denmark | | | | |
| EE - Estonia | 24,53 | 2,58 | 0,3% | 0,3% |
| FI - Finland | 21,72 | 3,43 | 8,9% | 8,9% |
| FR - France | 20,23 | 3,39 | 20,2% | 5,4% |
| DE - Germany*** | 22,63 | 4,49 | 13,7% | 7,3% |
| GR - Greece | 15,76 | 3,31 | 67,5% | 20,9% |
| HU - Hungary | 30,72 | 5,82 | 6,8% | 6,8% |
| IE - Ireland | 16,14 | 6,63 | 34,4% | 34,4% |
| IT - Italy | 17,59 | 3,74 | 12,2% | 8,0% |
| XK - Kosovo** | 17,61 | 6,15 | 0,0% | |
| LV - Latvia | 43,31 | 2,36 | 38,6% | 24,8% |
| LT - Lithuania | 49,45 | 3,69 | 37,3% | 37,3% |
| LU - Luxembourg | 67,19 | 11,84 | 2,0% | 2,0% |
| MK - North Macedonia | | | | |
| NL - Netherlands | | | | |
| NO - Norway | 24,99 | 4,78 | 6,8% | 6,8% |
| PL - Poland | 26,91 | 3,75 | 10,5% | 10,5% |
| PT - Portugal | 19,40 | 4,88 | 6,8% | 6,8% |
| RO - Romania | 32,98 | 5,61 | 9,4% | 9,4% |
| RS - Serbia | 14,71 | 2,82 | 14,9% | 14,9% |
| SK - Slovakia | | | | |
| SI - Slovenia | 16,93 | 3,74 | 5,0% | 5,0% |
| ES - Spain | 12,90 | 3,32 | 2,4% | 1,8% |
| SE - Sweden | 20,97 | 3,37 | 8,7% | 8,7% |
| CH - Switzerland | | | | |
| UK - United Kingdom | | | | |
| **All countries*** | **22,66** | **4,09** | **13,4%** | **8,8%** |

# ANEXO III

PROPOSTA DE NOVO MODELO DE REGULAÇÃO DAS ATUALIZAÇÕES DAS TARIFAS DO PACOTE MÍNIMO DE ACESSO

MODELO REGULATÓRIO

(elementos base do modelo regulatório a aprovar por deliberação do Conselho de Administração da AMT, após consulta pública dos interessados)

Objeto:

Atualização das Tarifas de Utilização da Infraestrutura Ferroviária do Pacote Mínimo de Acesso da Infraestrutura Ferroviária

Âmbito

Empresas de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias que prestem serviço de transporte ferroviário na Rede Ferroviária Nacional

Metodologia:

A - Cálculo do CUD

1. Anualmente é calculado o Custo Unitário Direto real (CUD real) segundo a metodologia aprovada, com fundamento na aplicação das regras do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão de 12 de junho de 2015, e nos princípios definidos nos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 de 7 de outubro.
2. No ano N, para aplicação no cálculo das tarifas do Diretório de Rede do ano (N+2) é apurado o CUD médio (N+2) resultante da média dos CUD reais dos anos N-1 a N-5.

$$\text{CUD}_{\text{médio}}\,(\text{N}+2) = \left(\sum_{i=-1}^{-5} \text{CUD}(\text{Ni})\right) / 5$$

3. No ano N é calculada a variação entre o CUD médio, calculado para vigorar no ano N+2 e o CUD médio para vigorar no ano N+1.

$$\Delta\ \text{CUD}_{\text{médio}}\,(\text{N}+2) = \text{CUD}_{\text{médio}}\,(\text{N}+2) - \text{CUD}_{\text{médio}}\,(\text{N}+1)$$

4. Se a variação for positiva, esta é multiplicada pelo Fator de Eficiência (FE). Se a variação for negativa não há lugar à aplicação do FE.
5. Para efeitos do cálculo do CUD eficiente no ano N+2 utiliza-se a fórmula:

$$\text{CUD}_{\text{eficiente}}\,(\text{N}+2) = \text{CUD}_{\text{médio}}\,(\text{N}+1) + \Delta\ \text{CUD}_{\text{médio}}\,(\text{N}+2)\ \text{x FE}\ (\text{N}+2)$$

B - Cálculo do Fator de Eficiência

1. Anualmente deve ser calculado pelo gestor da infraestrutura um "Fator de Eficiência (FE)" que tem como racional de aplicação, efetuar um desconto nas tarifas de utilização da infraestrutura, devido aos sobrecustos ocorridos pela manutenção em serviço de ativos que têm a sua vida útil esgotada, dentro do conjunto de ativos "Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via"
2. O gestor da infraestrutura, no ano N e com dados disponíveis do ano anterior N-1, calcula anualmente, em euros, os gastos ocorridos (OPEX+CAPEX), com todos os ativos do conjunto - "Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via" - incluindo os com a vida útil esgotada, os com vida útil remanescente até 5 anos e ainda os com vida útil remanescente superior a 5 anos.

$$\text{Gastos totais (N-1)} = (\text{Gastos}_{\text{vida útil<o}} + \text{Gastos}_{\text{vida útil <5}} + \text{Gastos}_{\text{vida útil >5}})\ \text{(N-1)}$$

3. Para efeito do cálculo dos gastos eficientes, são calculados, em euros, os gastos ocorridos (OPEX+CAPEX) com todos os ativos "Infraestrutura e Plataforma de Via-Férrea, Via e Aparelhos de Via", com vida útil remanescente até 5 anos e com vida útil remanescente superior a 5 anos. Nos ativos com a vida útil esgotada é calculado o valor eficiente descontando nos gastos, em euros, os sobrecustos ocorridos. Os gastos totais eficientes são a soma de todas as parcelas.

$$\text{Gastos totais}_{\text{eficientes}}\ \text{(N-1)} = (\text{Gastos}_{\text{vida útil<o}} - \text{Sobrecusto}) + \text{Gastos}_{\text{vida útil <5}} + \text{Gastos}_{\text{vida útil >5)}})\ \text{(N-1)}$$

4. O fator de eficiência a aplicar na ponderação do CUD do ano N+2 é então a ratio entre os gastos eficientes e os gastos totais efetivamente incorridos no ano N-1

$$\text{Fator de Eficiência (N+2)} = \text{Gastos totais}_{\text{eficientes}}\ \text{(N-1)} \ /\ \text{Gastos totais (N-1)}$$

C - Período Regulatório

1. Considerando que que as empresas ferroviárias necessitam de regimes de tarifação previsíveis e têm expectativas razoáveis quanto à evolução das taxas de utilização da infraestrutura, considera-se que deve existir um período regulatório alargado para implementação e aplicação do novo modelo regulatório.
2. Tendo como fundamento as referências já estabelecidas de um período de cinco anos para a vigência do Contrato-Programa entre o gestor da infraestrutura e o Estado, bem como um período de cinco para a atribuição de subsídios às empresas de transporte ferroviário de mercadorias, considera-se que o período regulatório deve ter idêntica temporalidade.
3. Deve, preferencialmente, existir sincronia entre o período de vigência da atribuição de subsídios, de vigência do Contrato-Programa e do modelo regulatório.
4. Considera-se um primeiro período regulatório por um prazo inicial de quatro anos, a vigorar entre 2025 e 2028, renovável por cinco anos.
5. Até ao termo do primeiro período regulatório a AMT, avaliará a presente formulação, princípios e metodologia de cálculo dos custos unitários diretos e respetiva aplicação ao tarifário do pacote mínimo de acesso bem como a informação a transmitir pelos operadores e gestor da infraestrutura, para efeitos de supervisão da aplicação do modelo.

Autoridade
da Mobilidade
e dos Transportes

www.amt-autoridade.pt