

PARECER N.º 59/AMT/2026

[versão não confidencial]

1. OBJETO

1. O presente documento tem por objeto analisar e decidir sobre a reclamação apresentada à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) pela APEF - Associação Portuguesa de Empresa Ferroviárias (APEF) relativamente a matérias constantes na 2ª Adenda do Diretório de Rede de 2026 e na 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2027, ambos os documentos publicados pelo gestor de infraestruturas ferroviárias – Infraestruturas de Portugal, IP. SA (IP).
2. O presente parecer é emitido ao abrigo das competências atribuídas à AMT, em particular, as previstas na alínea h) do n.º 3 do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, assim como nas alíneas a), d) e e) do n.º 1 e n.ºs 11 e 12 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro (DL 217/2015),

2. ANTECEDENTES

2.1 Diretório de Rede de 2026

3. Através da comunicação com a refª 4463661-007 de 24.10.2024, a IP informou que tinha iniciado o processo de consulta do Projeto do Diretório da Rede 2026 junto das Empresas Ferroviárias.
4. Em 12.12.2024, a IP através da comunicação com a refª 4509680-007 comunicou à AMT a publicação oficial do Diretório de Rede de 2026 e informou sobre o resultado do processo de consulta, remetendo as pronúncias das empresas [confidencial] bem como a análise da IP às mesmas. As restantes empresas ferroviárias não se pronunciaram dentro do prazo.
5. Em 20.01.2025, através da comunicação com a refª 4547062-007, a IP informou a AMT que tinha recebido fora do prazo as pronúncias das empresas [confidencial], não tendo sido possível considerar as mesmas na versão final do Diretório de Rede 2026. Contudo, os contributos tinham sido analisados e transmitidas as respetivas respostas às duas empresas.

2.2 - 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2026 e Diretório de Rede de 2027

6. Através da comunicação com a ref.^a 4746892-007 de 02.10.2025, a IP informou a AMT que tinha iniciado o processo de consulta do Projeto do Diretório da Rede 2027 e do projeto de 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2026 junto das Empresas Ferroviárias.
7. Em 28.11.2028, a IP através da comunicação com a ref.^a 4837470-007 comunicou à AMT que nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1375/2024 da AMT, remetia a sua análise às pronúncias recebidas ao Diretório da Rede 2027 e à 1.ª Adenda do Diretório da Rede 2026, fundamentando a aceitação ou rejeição das propostas de alteração apresentadas e indicando igualmente as atualizações ou modificações que serão incluídas nas versões finais dos Diretórios da Rede.
8. Foram transmitidas as pronúncias da [confidencial], e da APEF em representação da [confidencial] bem como a análise da IP às mesmas. Nos casos das empresas [confidencial] não foram recebidas pronúncias.
9. Em 04.12.2024, através da comunicação com a ref.^a 4837485-007, a IP informou que no dia 12.12.2025, iria proceder à publicação no seu website, da versão final do Diretório da Rede 2027 e da 1.ª Adenda do Diretório da Rede 2026.

2.3 - 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2027 e 2ª Adenda ao Diretório de Rede de 2027

10. Em 05.03.2026, através da comunicação com a ref.^a 4933654-007, a IP informou que tinha procedido à publicação no seu website da 1.ª Adenda ao Diretório da Rede 2025, da 2.ª Adenda ao Diretório da Rede 2026 e da 1ª Adenda ao Diretório da Rede 2027, sendo que estas adendas compreendiam exclusivamente os ajustes tarifários decorrentes de decisão regulatória¹.
11. A IP referiu que tinha informado as empresas ferroviárias que, conforme esclarecimento da AMT, as presentes Adendas foram publicadas com dispensa de consulta pública, porquanto as alterações em causa foram aprovadas pelo Governo com base em relatório da própria AMT, elaborado a pedido do Governo

e previamente submetido a consulta pública. Este relatório entretanto aprovado revela-se, aliás, mais favorável aos interessados no que respeita às alterações preconizadas.

2.4 Reclamação da APEF

12. Em 19.12.2025, através da sua comunicação com a ref.^a 14/2025^a, APEF, em representação dos seus associados, apresentou uma reclamação à AMT sobre o Diretório da Rede 2027 e da 1.^a Adenda do Diretório da Rede 2026, por não concordar com o tarifário apresentado pela IP, tendo em conta o peso que, no contexto atual, ele representará na competitividade dos operadores ferroviários, levando a uma perda de quota modal do transporte ferroviário e colocando em causa a sustentabilidade dos operadores ferroviários e do sistema ferroviário como um todo.
13. A APEF salientou que era da maior importância dar nota da dificuldade existente no desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias, pelo contexto socioeconómico externo, decorrente da instabilidade política que se vive na Europa, o aumento generalizado de custos de produção, ao que acresce a distorção de tratamento entre modos de transporte, favorecendo de forma objetiva a redução de custos de contexto à rodovia e o facto de as empresas operarem numa rede ferroviária com obras permanentes e fracas possibilidades de redundância, que possam minimizar os impactos operacionais.
14. Em concreto, referiu que a atividade dos operadores de mercadorias é fortemente impactada pelas obras, respetivas interdições e limitações de velocidades, em consequência das variadas intervenções em curso na rede ferroviária.
15. Em 24.02.2026, a AMT, depois de solicitar a confirmação da APEF que estaria mandatada pelos seus associados para apresentar uma reclamação no contexto do artigo 56.º do DL 217/2015, solicitou a pronúncia da IP para efeitos de exercício do contraditório.
16. A IP através da comunicação com a ref^a 4995776-007 de 10.03.2026, pronunciou-se sobre a reclamação da APEF considerando que a mesma era realizada na sequência da sua Pronúncia ao processo de consulta do Diretório de Rede de 2027 e da 1.^a Adenda ao Diretório de Rede de 2026, à qual a IP já havia respondido, pelo que, considerando o conteúdo dessa resposta ainda válido,

optou por apenas acrescentar elementos de análise adicionais resultantes da densificação de matérias por parte dessa Associação.

17. Através de email enviado em 19.03.2026, a AMT solicitou à APEF que esclarecesse se face à publicação da 1ª Adenda ao Diretório da Rede 2027, da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026 e da 1ª Adenda ao Diretório da Rede 2025, aquela associação pretendia manter a reclamação referida no ponto 12. , uma vez que a mesma incidia sobre objeto diverso.
18. Por e-mail enviado em 20.03.2026, a APEF esclareceu que a reclamação anteriormente apresentada em 19.12.2025 continuava a fazer todo o sentido e que seria de manter.
19. Através de email enviado em 23.03.2026, a AMT solicitou àquela associação que reformulasse e atualizasse o teor da reclamação apresentada, tendo em conta a publicação de alterações dos atos administrativos que foram objeto dessa mesma reclamação, procedendo ao seu reenvio
20. Por comunicação com a ref.ª 07/2026 datada de 29.03.2023, a APEF apresentou novamente a reclamação efetuada, reformulando-a tendo em consideração as adendas aos Diretórios de Rede entretanto publicados pela IP.
21. Em email de 01.04.2026, a AMT voltou a solicitar para efeitos de exercício do contraditório, a pronúncia da IP sobre as matérias objeto da referida reclamação da APEF.
22. Em 13.04.2026, a IP através da comunicação com a ref.ª 5027744-007 informou que da análise da última reclamação, verificou não terem sido apresentados quaisquer elementos novos pela APEF, configurando-se a mesma como uma reiteração dos argumentos anteriormente invocados, não obstante a publicação das Adendas aos Diretórios de Rede de 2025, 2026 e 2027, nas quais a IP tinha procedido a um relevante ajustamento tarifário, com impacto particular no segmento de mercadorias. Nestes termos, a IP referiu que mantinha integralmente o teor das respostas anteriormente prestadas nos processos acima referidos.
23. Do que antecede, e de forma sumária, os temas objeto de reclamação por parte dos associados da APEF e a posição da IP sobre os mesmos, são os que se

apresentam no seguinte quadro e cuja análise mais detalhada é desenvolvida no capítulo seguinte:

Mapa das divergências

Tema	Síntese da posição da APEF	Síntese da posição da IP
Tarifário	A APEF entende que a evolução do CUD/TUI agrava estruturalmente os custos do transporte ferroviário de mercadorias e reduz a competitividade da ferrovia.	A IP sustenta que o tarifário resulta da aplicação do quadro legal e regulatório, com base em custos diretos e mecanismos de estabilização compatíveis com a legislação aplicável.
Fator de implementação	A APEF considera que a progressão prevista não acompanha a realidade económica e operacional do setor.	A IP afirma que o plano foi definido e homologado pelo regulador, limitando-se a aplicá-lo.
Incentivos e horários	A APEF pede horários Low mais utilizáveis, diferenciação real entre Peak e Regular e descontos temporários para novos serviços e para situações de interdição.	A IP refere que os descontos já existentes se enquadram no artigo 33.º do DL 217/2015 e que a estrutura atual foi desenhada para não agravar ainda mais o nível tarifário.
Pedidos pontuais e CPNU	A APEF considera o modelo penalizador, desadequado ao mercado de mercadorias e assimétrico face à IP.	A IP entende que as penalizações são necessárias para incentivar planeamento, evitar reservas excessivas e gerir um bem escasso.
Obras e interdições	A APEF liga a perda de competitividade às obras, interdições prolongadas e falta de mitigação suficiente.	A IP reconhece o impacto, diz minimizá-lo ao estritamente necessário e sublinha que já prevê compensações e canais alternativos.
Estacionamento e manobras	A APEF questiona aumentos e defende adaptações do modelo, bonificações e maior adequação às necessidades operacionais.	A IP justifica os valores com custos reais, média móvel e utilização efetiva, rejeitando alterações que entenda comprometerem equidade ou aumentarem a complexidade.

Tema	Síntese da posição da APEF	Síntese da posição da IP
Restrições Temporárias de Capacidade	A APEF pede critérios específicos para mercadorias e questiona o regime de comunicação das intervenções.	A IP privilegia um modelo simples e uniforme, baseado em prática estabilizada e sem penalidades adicionais.
Instrumentos contratuais	A APEF mantém reservas sobre Acordo-Quadro, Contrato de Utilização e níveis médios de ocupação.	A IP aceita rever alguns temas em trabalho conjunto futuro, mas não acolhe alterações imediatas fora do quadro já previsto.

3. ANÁLISE

3.1 Enquadramento geral da reclamação apresentada pela APEF

24. A APEF mantém a discordância de fundo com o Diretório da Rede publicado em março de 2026, apesar de reconhecer como positiva a limitação da subida da taxa de uso em 2025 para 2,4% alegando que o tarifário aprovado continua a prejudicar a competitividade dos operadores ferroviários, num contexto de aumento de custos, tempestades, instabilidade internacional e ausência de medidas públicas equivalentes às concedidas ao modo rodoviário.
25. Sustenta que persistem problemas operacionais relevantes, múltiplas obras e interdições, degradação da qualidade de serviço e perda de quota modal ferroviária.
26. Por seu lado, a IP entende que a reclamação revista não traz elementos novos e constitui essencialmente uma reiteração dos argumentos anteriormente apresentados pela APEF. Acrescenta que a APEF não valorizou devidamente a redução tarifária introduzida nas adendas publicadas em março de 2026, com especial impacto no segmento de mercadorias.
27. Sublinha ainda que muitas das propostas da APEF implicariam impactos líquidos negativos para a IP, sem compensação estatal correspondente, e que o esforço de investimento em curso visa elevar a capacidade e o desempenho do sistema no médio e longo prazo.
28. Considera-se assim que a divergência essencial entre as partes reside no facto de a APEF avaliar o Diretório de Rede sobretudo a partir da competitividade imediata do segmento de mercadorias, enquanto a IP o enquadra prioritariamente

no cumprimento do regime legal, no equilíbrio económico da gestão da infraestrutura e na lógica de investimento em curso.

29. Neste contexto reconhece-se a relevância das dificuldades invocadas pela APEF, mas entende-se que a respetiva correção não pode ser desligada do quadro legal do Decreto-Lei n.º 217/2015, nem da necessidade de contratualização e financiamento público adequado, identificada no relatório publicado pela AMT “Tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária”.²
30. Neste contexto entende-se que:
- É de acolher a preocupação de perda de competitividade do segmento de mercadorias, agravada por restrições de capacidade e por um contexto modal desfavorável.
 - Não é de acolher a ideia de que as disposições inscritas no Diretório da Rede possam, por si só, resolver essa perda de competitividade e desequilíbrio.
 - É recomendável que se mantenha uma trajetória de moderação tarifária, previsibilidade e mitigação operacional de impactos negativos, cabendo ao Estado assegurar, por contratualização adequada e por políticas públicas compatíveis com a lei e com as regras de auxílios de Estado, o equilíbrio económico do gestor da infraestrutura e o apoio à transferência modal para a ferrovia, com particular incidência no setor das mercadorias.

3.2 CUD³, TUI⁴ e evolução geral do tarifário

31. A APEF considera que o CUD previsto para 2026 e 2027 e o seu reflexo na TUI traduzem um agravamento estrutural dos custos do transporte ferroviário de mercadorias.
32. Assinala que o aumento previsto para mercadorias é mais expressivo do que o aumento verificado noutros segmentos, designadamente passageiros e defende que a evolução tarifária não acompanha melhorias do serviço e aprofunda a perda de competitividade da ferrovia face à rodovia.

² https://www.amt-autoridade.pt/media/5807/relatorio-tarifacao-versao-publica_fev26.pdf

³ Custo Unitário Direto

⁴ Tarifa de Utilização da Infraestrutura - tarifa a cobrar pela prestação dos serviços incluídos no pacote mínimo de acesso quando da utilização de um canal horário por uma composição ferroviária

33. A IP explica que o modelo tarifário resulta da aplicação do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 e do DL 217/2015, com base no conceito de custos diretos unitários do pacote mínimo de acesso e sublinha que os gastos de investimento não integram diretamente os custos imputáveis aos serviços ferroviários e que, no caso das mercadorias, não é imputado o custo da utilização das plataformas.
34. Refere ainda que, após três anos de atualização tarifária baseada em inflação previsional inferior à inflação efetiva, repôs em 2024 o cálculo atendendo ao CUD, tendo para 2027 adotado uma média móvel 2020-2024 para introduzir maior estabilização e previsibilidade.
35. A APEF vê o aumento como um agravamento económico sem contrapartida operacional suficiente, enquanto a IP o caracteriza como consequência regulatória do apuramento de custos diretos e da atualização do referencial temporal utilizado.
36. Neste contexto, entende-se que:
- i. Não é de acolher um afastamento do tarifário baseado no custo diretamente imputável nem uma compressão tarifária sem a cobertura financeira de políticas públicas destinadas a esse fim.
 - ii. Será recomendável, no entanto, que para próximos Diretórios de Rede, a IP estude e aprofunde soluções de moderação tarifária ancoradas em fatores de eficiência e em referenciais estáveis para além dos já definidos até 2028, sem prejuízo de competir ao Estado compensar o gestor da infraestrutura quando as opções de política pública visem favorecer a transferência modal e tenham impacto financeiro.

3.3. Fator de implementação progressiva

37. A APEF entende que a progressão do fator de implementação prevista para os segmentos de mercadorias e marchas não reflete a realidade económica e operacional dos últimos anos e considera, por isso, que o plano inicial de implementação deveria ser revisto ou abrandado.

38. Por seu lado, a IP responde que o plano de implementação progressiva da tarifa mínima foi estabelecido e homologado pelo regulador no contexto da reformulação tarifária ocorrida em 2020.
39. Assim, sustenta que não dispõe de margem para o alterar discricionariamente, limitando-se a aplicar o que foi definido no quadro regulatório.
40. Ora, o conflito é essencialmente de competência para efetuar a revisão unilateral do fator de implementação progressiva, enquanto a APEF pede à IP a revisão material do plano de implementação progressiva, a IP remete a matéria para o plano já homologado pelo regulador.
41. Neste contexto, entende-se que:
- i. Não é de acolher a pretensão de se impor à IP, a revisão unilateral do fator de implementação progressiva, por se tratar de matéria regulatória previamente homologada.
 - ii. Será recomendável, contudo, que a IP forneça à AMT todos os elementos necessários para reavaliar esse mecanismo em sede regulatória própria, caso se confirme que a sua aplicação deixou de refletir a realidade económica do mercado de mercadorias, podendo eventual correção ser acompanhada por medidas públicas de apoio que não onerem o equilíbrio da gestão da infraestrutura

3.4 Horários Low, Regular e Peak; descontos e incentivos à utilização

42. A APEF argumenta que o período “Low” é pouco utilizável, porque coincide em larga medida com períodos de interdição ou capacidade condicionada, e propõe incluir sábados, domingos e feriados nesse regime.
43. Por outro lado:
- Defende que os períodos “Peak” e “Regular” devem ter tarifação efetivamente distinta, com uma taxa intermédia para o período Regular.
 - Sustenta que a IP não tem recorrido a descontos temporários previstos na lei para incentivar novos serviços e propõe um desconto aplicável a comboios de mercadorias afetados por interdições superiores a 4 horas por dia.

44. A IP refere que os incentivos existentes se enquadram no artigo 33.º do DL 217/2015 e recorda que a procura da linha nas categorias B e C já beneficia de descontos.
45. Indica que o período Low integra um desconto de 15%, precisamente por corresponder a período de capacidade condicionada.
46. Indica ainda que os períodos Peak e Regular foram temporariamente equiparados para evitar agravamento adicional do nível tarifário sendo que no modelo base, as horas de ponta deveriam mesmo ser mais caras do que o horário Regular.
47. No argumento da IP, a existência de descontos e do fator de implementação progressiva já traduz um tratamento minimizador para os segmentos economicamente mais sensíveis.
48. A APEF avalia a estrutura horária pela sua utilidade prática para as mercadorias, enquanto a IP defende a coerência do desenho tarifário com a lógica regulatória e com o objetivo de estabilização do nível tarifário.
49. Neste contexto, entende-se que:
 - iii. É de acolher e a necessidade de se reavaliar a utilidade efetiva do horário Low e a adequação dos incentivos para novos serviços e para situações excecionais de interdição.
 - iv. Não são de acolher descontos permanentes ou arbitrários fora dos pressupostos do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.
 - v. Considera-se assim recomendável que a IP reaprecie a configuração dos períodos Low, Regular e Peak e eventualmente com distinção entre transporte de passageiros e mercadorias, e fundamente em termos objetivos e não discriminatórios, possíveis descontos temporários dirigidos ao segmento de mercadorias tendo em conta a sua especificidade.

3.5. Componente C4 / segmentação de mercado

50. A APEF entende que a componente relativa ao segmento de mercado poderia ser ajustada de modo a favorecer o transporte de mercadorias, redistribuindo parte das margens obtidas noutros segmentos.

51. Apresenta a segmentação como instrumento possível de política tarifária pró-ferrovia, sem comprometer o valor mínimo associado ao CUD.
52. Por seu lado, IP rejeita esta via, afirmando que a componente C4 corresponde a uma sobretaxa resultante de avaliação económica de cada segmento relevante do mercado ferroviário.
53. Acrescenta que tal componente não pode incorporar subsidiação cruzada entre segmentos nos termos sugeridos pela APEF e refere ainda que os valores em aplicação resultam da avaliação económica realizada no momento de implementação do regime tarifário europeu e nacional aplicável.
54. A APEF entende que a segmentação de mercado pode ser usada como mecanismo de reequilíbrio a favor das mercadorias enquanto a IP entende que não, por violação da lógica económica do modelo.
55. Neste contexto, entende-se que:
 - i. Não é de acolher a pretensão de utilizar a componente C4 como mecanismo de subsidiação cruzada a favor das mercadorias, por tal solução não resultar do quadro legal aplicável à segmentação de mercado e às sobretaxas.
 - ii. É recomendável, porém, que a IP em futura revisão regulatória, reavalie a granularidade da segmentação do mercado e a efetiva capacidade dos vários segmentos de transporte para pagar, sem prejuízo de poder o Estado prosseguir objetivos de transferência modal por via de apoios públicos transparentes e externos ao tarifário.

3.6. Pedidos pontuais de capacidade, CPNU e alteração de canal

56. A APEF considera excessivo o aumento tarifário dos pedidos pontuais de capacidade e afirma que o segmento das mercadorias depende de programação variável e de fatores externos, não compatíveis com penalizações acrescidas.
57. Quanto à Capacidade Pedida e Não Utilizada (CPNU), entende que o modelo penaliza duplamente as empresas ferroviárias, propondo uma redução das penalizações para 0% até 4 dias, 10% até 2 dias e 50% abaixo desse prazo.

58. Defende ainda reciprocidade no tratamento das alterações ou supressões de canal, com compensação à empresa ferroviária quando a modificação é promovida pela IP.
59. A IP refere que as tarifas dos pedidos pontuais estavam inalteradas desde 2020 e tinham perdido poder de incentivo, justificando a revisão com o aumento dos pedidos em fases muito tardias, sobretudo no segmento de mercadorias, e com os constrangimentos operacionais daí resultantes.
60. Assinala, contudo, que o aumento final para pedidos com antecedência inferior a 4 dias não foi fixado em 100% como constava do projeto, mas em 38%.
61. Quanto à CPNU, a IP sustenta que a penalização responde a um risco estrutural de sobre reserva de capacidade em ambiente concorrencial e é indispensável à boa gestão de um bem escasso.
62. Acrescenta que a IP não tem incentivo em cancelar canais atribuídos, fazendo-o apenas em situações extraordinárias de interesse público.
63. Em conclusão, a APEF argumenta sobre a flexibilidade própria do tráfego de mercadorias e a IP invoca a necessidade de disciplinar a reserva de capacidade e de proteger a utilização eficiente da infraestrutura.
64. Neste contexto, entende-se que:
 - i. Não é de acolher a eliminação da disciplina tarifária aplicável a pedidos pontuais e à capacidade pedida e não utilizada, porque a capacidade é um recurso escasso que deve ser gerido eficientemente pelo gestor da infraestrutura
 - ii. É de acolher a exigência de proporcionalidade e simetria do regime de penalizações entre as partes.
 - iii. É recomendável que a IP reavalie a calibração das penalizações, a justificação do diferencial aplicável aos pedidos mais tardios e o tratamento das alterações de canal imputáveis ao gestor da infraestrutura, por forma a evitar ónus excessivos sobre o tráfego de mercadorias.

3.7. Interdições de via, obras e compensações

65. A APEF associa a perda de competitividade do setor à persistência de obras prolongadas, interdições e limitações de velocidade, com impacto especialmente severo em linhas usadas pelo tráfego de mercadorias.
66. Propõe reuniões periódicas de acompanhamento e atualização das intervenções, bem como calendarizações que, sempre que possível, alarguem o período global de obra, mas reduzam o impacto diário na circulação.
67. A IP reconhece o forte impacto das obras e afirma esforçar-se por limitar as interdições ao estritamente necessário para executar o investimento, manutenção e modernização da infraestrutura.
68. Refere que reformulou os critérios de compensação financeira e que aplica, no contexto europeu, um regime de compensações particularmente favorável às empresas ferroviárias.
69. Sublinha ainda que oferece canais alternativos durante interdições e que os condicionamentos temporários fazem parte dos riscos normais de exploração associados à atividade.
70. Ainda assim, considera útil a proposta de reuniões semestrais e admite que a avaliação de janelas temporais alternativas já é efetuada, embora condicionada por prazos, financiamento e execução física.
71. Assim, a APEF vê as obras sobretudo pela ótica dos custos e perdas operacionais imediatas, enquanto a IP enquadra-as como requisito necessário para o desenvolvimento da rede, complementado por regimes de compensação e mitigação.
72. Neste contexto, entende-se que:
 - i. É de acolher a reclamação da APEF quanto à necessidade de reforçar a mitigação dos impactos das obras e interdições, sem pôr em causa a legitimidade e necessidade do investimento na rede.
 - ii. É recomendável que a IP intensifique o planeamento partilhado, as reuniões periódicas com o setor, a comunicação atempada, a procura de soluções operacionais alternativas e a aplicação efetiva de mecanismos

compensatórios, devendo o esforço de modernização ser articulado com políticas públicas que preservem a competitividade do transporte ferroviário e o equilíbrio económico do gestor da infraestrutura.

3.8. Estacionamento de material circulante

73. A APEF considera desproporcionado o aumento da tarifa de estacionamento face à qualidade da oferta existente e à indisponibilidade de linhas adequadas nas estações.
74. Propõe rever o modelo, diferenciando curta e longa duração, ponderando-se a ocupação efetiva da linha e prevendo bonificações ou isenções quando o estacionamento ocorre fora das linhas pretendidas ou por motivo de atrasos transfronteiriços.
75. A IP indica que o tarifário reflete os custos reais alocados à conservação e manutenção das linhas de estacionamento, bem como a aplicação de uma média móvel dos últimos cinco exercícios.
76. Refere ainda que, extraordinariamente, o preço considera um fator de recuperação de custos de apenas 50% do máximo legalmente permitido.
77. Quanto ao modelo, explica que já estudou soluções de longa duração, mas que a sua adoção esbarra em exigências de equidade e ausência de exclusividade.
78. Entende que a ocupação de uma linha consome capacidade independentemente do comprimento do comboio e rejeita compensações por uso de linhas alternativas ou isenções ligadas a atrasos transfronteiriços, por razões de custo e complexidade administrativa.
79. A APEF reclama uma lógica de tarifação mais próxima da realidade operacional do transporte de mercadorias. Por seu lado a IP argumenta que mantém um modelo centrado em custos da infraestrutura e disponibilidade genérica de capacidade.
80. Neste contexto, entende-se que:
 - i. Não é de acolher a ideia de que o estacionamento possa ser desonerado sem relação com custos e ocupação de capacidade.

- ii. É de acolher a necessidade de se garantir proporcionalidade entre a tarifa cobrada e a qualidade, disponibilidade e adequação operacional das linhas disponibilizadas.
- iii. É recomendável que a IP reveja em futuros Diretórios a fundamentação económica dos aumentos e avalie ajustamentos ou bonificações objetivamente justificadas em situações de oferta estruturalmente limitada.

3.9. - Serviço de manobras

- 81. A APEF questiona o aumento expressivo do custo das manobras de curta duração e considera que o serviço deveria aproximar-se mais das necessidades reais do segmento de mercadorias, incluindo operações complementares de preparação dos comboios.
- 82. A IP justifica a evolução tarifária pela combinação entre aumento dos custos de mão-de-obra e atualização da amostra de quantidades e durações médias dos serviços efetivamente prestados.
- 83. Acrescenta que o aumento incide nas manobras de curta duração, coexistindo com uma redução relevante nas manobras de longa duração.
- 84. Quanto ao alargamento do serviço, afirma que a escassez de recursos humanos não permite à IP executar funções típicas das empresas ferroviárias.
- 85. A divergência incide assim, tanto na formação do preço como na extensão funcional do serviço, com a APEF a pedir um serviço mais aderente à operação e a IP a limitá-lo ao quadro de recursos disponível e ao conteúdo atual da prestação.
- 86. Neste contexto, entende-se que:
 - i. É de acolher a necessidade de se escrutinar a proporcionalidade do aumento do custo das manobras de curta duração e a aderência do tarifário ao serviço efetivamente prestado,
 - ii. Não é de acolher a imposição à IP de funções operacionais que extravasem o conteúdo legal e material do serviço de manobras.
 - iii. É recomendável à IP que clarifique a estrutura de custos do serviço e reavalie a adequação tarifária das manobras curtas no segmento de mercadorias.

3.10. Restrições Temporárias de Capacidade

87. A APEF considera essencial que os critérios usados para classificar restrições temporárias de capacidade diferenciem os segmentos de passageiros e mercadorias.
88. Questiona também o prazo de 42 dias para comunicação das intervenções e pede esclarecimento sobre as consequências do seu eventual incumprimento.
89. A IP responde que a graduação das compensações assenta em tipologias alinhadas com o quadro europeu e que o modelo foi desenhado para ser simples e operacionalmente ágil.
90. Por isso, não acolhe regras distintas por segmento, apesar de reconhecer que passageiros e mercadorias têm necessidades diferentes.
91. Quanto ao prazo de 42 dias, considera-o prática histórica estabilizada, correspondente a seis semanas de planeamento detalhado, e não vê vantagem em prever penalidades específicas para eventuais atrasos.
92. A APEF pretende maior granularidade e atenção específica para o segmento das mercadorias no tratamento das restrições de capacidade, enquanto a IP privilegia uniformidade procedimental e simplificação administrativa.
93. Neste contexto, entende-se que:
- i. Não é de acolher, nesta fase, a criação de um regime integralmente distinto por segmento de mercado para a classificação das restrições temporárias de capacidade
 - ii. É de acolher a necessidade de maior transparência e de melhor consideração do impacto das restrições temporárias de capacidade específico, sobre o segmento de mercado das mercadorias.
 - iii. É recomendável que a IP reforce a informação prestada sobre o prazo de 42 dias, os critérios aplicáveis, as consequências do seu incumprimento e a avaliação dos efeitos das restrições sobre cada segmento.

3.11 Juros de mora

94. A APEF entende que o regime deve refletir maior reciprocidade entre IP e empresas ferroviárias e que a redação contratual e do Diretório de Rede deve deixar claro que ambas as partes podem aplicar juros de mora, com suspensão do prazo em caso de reclamação.
95. A IP sustenta que a matéria já está enquadrada na lei e que o texto do Diretório de Rede apenas explicita que fará uso desse direito, ficando às empresas ferroviárias decidir se o exercem quando exista mora da IP.
96. Esclarece que a suspensão de prazo se relaciona apenas com a reclamação fundamentada apresentada pela empresa ferroviária sobre faturação emitida pela IP, durante o período de análise dessa reclamação.
97. No âmbito do CUI, a IP remete expressamente para o regime do ponto 5.9 do Diretório da Rede.
98. A reclamação da APEF prende-se mais com a formulação e simetria do texto do que com a existência do direito em si e pretende uma redação expressamente paritária enquanto a IP considera a atual redação suficiente.
99. Neste contexto, entende-se que:
- i. É de acolher a necessidade de maior clareza e reciprocidade na redação relativa a juros de mora, por se tratar de matéria que deve surgir de forma simétrica e juridicamente transparente para ambas as partes.
 - ii. E recomendável que a IP ajuste a redação do Diretório da Rede e do CUI para explicitar, sem ambiguidades, a bilateralidade do regime e os efeitos da apresentação de reclamações fundamentadas sobre a suspensão de prazos.

3.12 . Acordo-Quadro

100. A APEF manifesta reservas sobre cláusulas relativas à utilização efetiva da capacidade comprometida, à possibilidade de redução da capacidade e à rescisão do Acordo-Quadro, por considerar que podem penalizar empresas com menor atividade ou em dificuldade e reduzir o incentivo à celebração destes acordos.

101. A IP reconhece a necessidade de rever o processo associado aos Acordos-Quadro.
102. Indica, porém, que essa revisão deve ser feita em trabalho conjunto com AMT, empresas ferroviárias e APEF, preferindo não introduzir ajustamentos imediatos no Diretório da Rede em vigor.
103. Assinala também que o próprio Acordo-Quadro já permite ajustamentos por acordo entre as partes quando as circunstâncias o justifiquem.
104. A APEF pretende correção imediata de cláusulas que considera dissuasoras enquanto a IP aceita rever o regime, mas em sede de revisão global e não por alteração pontual imediata.
105. Neste contexto, entende-se que:
 - i. É de acolher a necessidade de a IP rever cláusulas do Acordo-Quadro que possam desincentivar a sua celebração ou penalizar desproporcionadamente operadores com atividade mais volátil,
 - ii. Não é de acolher a alteração imediata e casuística do regime fora de uma revisão estruturada.
 - iii. É recomendável que a IP, em articulação com a AMT e com o setor, promova essa revisão num quadro global, previsível e não discriminatório.

3.13. Contrato de Utilização da Infraestrutura (CUI)

106. A APEF recomenda tratamento autónomo do CUI, face à sua relevância, e mantém reservas sobre cláusulas relativas a consulta prévia em matéria de intervenções, juros de mora, compensação entre dívidas das partes e rescisão unilateral do contrato.
107. A IP refere que a minuta tipo tem vindo a ser negociada com as empresas ferroviárias desde 2019 e que a sua publicação no Diretório de Rede resulta de indicação do regulador.
108. Entende não ser recomendável duplicar no CUI mecanismos de consulta sobre restrições temporárias de capacidade que já se encontram previstos no Diretório de Rede.

109. Quanto à compensação entre dívidas, admite análise casuística, mas não a consagração de uma regra geral no Diretório da Rede.
110. Quanto à rescisão unilateral, salienta que a decisão está sujeita a comunicação aos reguladores e, por isso, a controlo regulatório.
111. A divergência opõe uma visão mais negocial e protetora dos interesses dos operadores ferroviários, defendida pela APEF, a uma visão mais rígida e estruturada sujeita a enquadramento regulatório uniforme, defendida pela IP.
112. Neste contexto, entende-se que:
- Não é de acolher a autonomização do CUI fora do modelo uniforme já adotado.
 - Acolher a necessidade de se reexaminar cláusulas suscetíveis de gerar desequilíbrio contratual ou incerteza regulatória.
 - É recomendável à IP que, na próxima revisão da minuta-tipo, reavalie as disposições relativas a consulta prévia, compensação entre dívidas, juros de mora e rescisão unilateral, assegurando proporcionalidade, transparência e controlo regulatório.

3.14. Anexo 4.1 - Níveis médios de ocupação

113. A APEF entende que a leitura agregada da ocupação das linhas dilui as mercadorias no universo dos passageiros e, por isso, pede análise autónoma e mais específica para o segmento de mercadorias.
114. A IP afirma estar a analisar formas de melhorar o detalhe do anexo, mas não assume desde já o compromisso de separar integralmente a análise entre mercadorias e passageiros.
115. A APEF reclama segmentação dos níveis médios de ocupação entre passageiros e mercadorias enquanto a IP apenas admite aperfeiçoamento futuro, sem compromisso fechado quanto ao modelo final.
116. Neste contexto, entende-se que:
- É de acolher a reclamação da APEF quanto à necessidade de maior desagregação da informação sobre níveis médios de ocupação das linhas, por

entender que a transparência regulatória exige uma leitura mais granular do nível de ocupação dos diversos troços mais relevantes de cada linha e também mais autónoma do segmento de mercadorias sempre que isso seja tecnicamente viável e importante para a transparência sobre a disponibilidade de capacidade para cada um dos segmentos de mercado.

- ii. É recomendável que a IP que introduza esse detalhe no anexo ou, pelo menos, apresente metodologia e calendário concretos para a sua implementação.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 117. Em síntese, a APEF sustenta que o Diretório de Rede continua a não responder às necessidades do mercado do transporte ferroviário de mercadorias, que a ferrovia está a perder competitividade e que faltam incentivos, compensações e adequação operacional.
- 118. A IP reafirma que a reclamação revista não introduz matéria nova suficiente para alterar a posição anteriormente assumida.
- 119. Sublinha a redução tarifária adotada em março de 2026 para o segmento de mercadorias, a ainda ausência de compensação estatal associada a essa redução e o facto de as propostas tarifárias da APEF implicarem impactos líquidos negativos para a gestão da infraestrutura.
- 120. Acrescenta que o programa de investimentos em curso e os mecanismos de compensação já existentes devem ser considerados na apreciação global do tema.
- 121. Conclui que, dentro do quadro legal e regulatório aplicável, os atuais modelos tarifários já minimizam as tarifas dos segmentos economicamente mais sensíveis até ao limite que a IP entende poder justificar.
- 122. Nas conclusões finais, a APEF pede uma inflexão de política tarifária e operacional em favor das mercadorias e a IP responde que a margem de atuação própria é limitada pelo quadro normativo e pelo equilíbrio económico da gestão da infraestrutura.

123. A AMT entende que, de facto, é necessário garantir a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias e que a maior previsibilidade tarifária, bem como a proporcionalidade de certos encargos são elementos a ter em conta.
124. Contudo, não pode acolher pretensões que tenham como consequência o afastamento do quadro legal da tarifação, subsidiação cruzada entre segmentos de mercado ou transferência para a IP, sem compensação adequada, de encargos que pertencem ao domínio da política pública.
125. Importa recordar o que se encontra mencionado no relatório da AMT⁵ “Tarifação de Utilização da Infraestrutura Ferroviária - Novo Modelo de Regulação e Medida de Promoção da Competitividade do Setor Ferroviário”:
- i. Ao regulador compete verificar o cumprimento da legislação nacional e europeia no cálculo dos custos e de taxas relativas à infraestrutura ferroviária, por referência aos custos reais de gestão da infraestrutura e ao consequente financiamento do gestor e/ou dos agentes económicos, com reflexo nos Diretórios de Rede
 - ii. 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, é uma 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.
126. A AMT efetuou o referido no ponto anterior fazendo a aplicação da legalidade ao caso concreto do tarifário inscrito nos Diretórios de Rede de 2025 a 2027, pelo que a eventual introdução de outras medidas de competitividade, incluindo a redução de taxas ou atribuição de apoios, devem verificar-se por via da iniciativa do Governo – sobre as quais a AMT se poderá pronunciar quando verificar necessário, tendo aliás apresentado propostas nesse sentido em 2023 e também em 2025.

⁵ Relatório “Tarifação de Utilização da Infraestrutura Ferroviária - Novo Modelo de Regulação e Medida de Promoção da Competitividade do Setor Ferroviário” (AMT 2025) [relatorio-tarifacao-versao-publica_fev26.pdf](#)

127. Sem prejuízo do anteriormente exposto, a AMT considera ser de emitir recomendações à IP, dentro dos seus poderes e atuação regulatória previstos na lei, sublinhando que cabe ao Estado assegurar, por contratualização e por apoios públicos legalmente admissíveis, o equilíbrio económico do gestor da infraestrutura e a promoção da transferência modal para a ferrovia, incluindo no setor das mercadorias.
128. Realizada a análise das matérias objeto de reclamação da APEF e dos argumentos invocados pela IP e, considerando o necessário, mas frágil equilíbrio entre assegurar a competitividade imediata do segmento de transporte ferroviário mercadorias, e a sustentabilidade financeira da gestão da infraestrutura e otimização da capacidade disponível, num contexto de constrangimento e elevado impacto operacional motivado pelas numerosas intervenções de modernização em curso, sumariza-se em seguida as várias recomendações que ao longo da análise foram elencadas, devendo a IP ter em consideração o seguinte:
- i. Reaprecie, na preparação dos próximos Diretórios de Rede, a utilidade efetiva dos períodos Low, Regular e Peak para o transporte ferroviário de mercadorias e a eventual adoção de incentivos temporários legalmente admissíveis, nomeadamente para novos serviços e para situações de interdição prolongada, desde que respeitados os princípios da não discriminação, da transparência e da sustentabilidade financeira do sistema.
 - ii. Reavalie, nos próximos processos de consulta e revisão do Diretório de Rede, a proporcionalidade das regras aplicáveis aos pedidos pontuais de capacidade, à capacidade pedida e não utilizada, ao estacionamento, às manobras e à alteração ou supressão de canais, devendo ponderar soluções mais equilibradas para o tráfego de mercadorias sem comprometer a utilização eficiente da infraestrutura.
 - iii. Institua um mecanismo regular de acompanhamento com todas as empresas ferroviárias, com periodicidade pelo menos semestral, especificamente dirigido às obras, interdições, limitações de capacidade e medidas de mitigação, incluindo programação atualizada, canais horários alternativos e critérios de compensação aplicáveis.
 - iv. Aprofunde a transparência e a desagregação da informação disponibilizada no Diretório de Rede e respetivos anexos, designadamente quanto aos níveis

médios de ocupação por troço de linha e por segmento de mercado; à utilização da capacidade; ao impacto das obras e interdições e aos efeitos tarifários específicos sobre o segmento de mercadorias.

- v. No relacionamento com a AMT e com o Estado, identifique de forma autónoma e quantificada as medidas de interesse público orientadas para a competitividade do transporte ferroviário que careçam de compensação financeira pública, designadamente as relativas ao segmento das mercadorias, por forma a permitir que eventuais apoios públicos sejam decididos sem comprometer o equilíbrio económico do gestor da infraestrutura.

129. Sem prejuízo do exposto, a AMT assinala que o equilíbrio económico-financeiro do gestor da infraestrutura deve ser assegurado pelo Estado através de instrumentos adequados de contratualização e financiamento público, nos termos do quadro legal aplicável, e que a promoção da transferência modal para a ferrovia pode justificar a adoção de políticas públicas de apoio ao transporte ferroviário de mercadorias, incluindo subsídios fora do quadro tarifário, sem transferência desse encargo para a IP.

Lisboa, 14 de maio de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino