

Comentários da Autoridade da Concorrência às iniciativas legislativas que estabelecem um regime jurídico para a atividade de TVDE

Enquadramento

1. A emergência de novas formas de contratação de serviços de transporte de passageiros, nomeadamente através de plataformas eletrónicas, veio trazer importantes desafios e um amplo debate sobre o seu enquadramento face ao sistema legal e regulatório vigente.
2. A AdC considera ser crucial dar resposta aos desafios colocados pelo surgimento destas plataformas, em particular atendendo a que estes novos modelos de negócio têm sido amplamente acolhidos pelos consumidores.
3. Nesse sentido, considera-se positiva a elaboração das iniciativas legislativas em análise, que procuram prosseguir esse fim, reconhecendo *“a realidade da aplicação de novas tecnologias no contexto do setor do transporte individual, [que] tem, no entanto, uma correspondência pouco expressiva, ou mesmo inexistente, com o quadro legal em vigor”*¹ ou *“a disrupção [das plataformas eletrónicas de transporte] verifica-se não só no desafio que os novos agentes colocam [...] mas também ao nível do seu enquadramento nas soluções legais tradicionais até aqui encontradas”* (sublinhado nosso)².
4. Mais se faz nota positiva da intenção das iniciativas legislativas em procurar um enquadramento legal que cumpra os diversos objetivos de política pública em presença, nomeadamente sem impedir os serviços em causa e sem comprometer a inovação no setor. Com efeito, considera-se que impedir estes novos tipos de serviços reduziria a variedade da oferta disponibilizada aos consumidores, privando-os da inovação associada a estes novos modelos de negócio e dos potenciais benefícios que poderão emergir da interação concorrencial entre os diversos prestadores de serviços, e diferentes tipos de serviços.
5. Uma vez que os objetivos de política pública que as iniciativas legislativas pretendem prosseguir não se cingem à promoção da concorrência, a AdC desenvolve um conjunto de comentários avaliando o impacto das disposições em causa sobre as condições de concorrência e, como tal, sobre o bem-estar dos consumidores, para que possam ser levadas em consideração e ponderadas pelo legislador.
6. A AdC tem vindo a acompanhar os desenvolvimentos ao nível do transporte de passageiros em veículos ligeiros, tendo publicado um Relatório sobre *“Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros”*, em dezembro de 2016³.
7. No Relatório, a AdC destacou um conjunto de princípios que entende deverem nortear uma revisão do atual enquadramento regulatório para a prestação do serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros. Entre estes princípios inclui-se o da solicitação de avaliação de impacto concorrencial à AdC quando estejam em causa eventuais efeitos concorrenciais das alterações às disposições regulatórias.
8. Nessa medida, desde já se destaca o facto de a presente solicitação de parecer pela CEIOP sobre a Proposta de Lei e os Projetos de Lei corresponder desde já à aplicação daquele princípio.

¹ Citação retirada da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 50/XIII/2.ª (GOV).

² Citação retirada da exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 529/XIII/2.ª (PSD).

³ Disponível em http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Outros.



S-AdC/2018/110

9. A AdC sublinha, no Relatório, que *“a emergência de serviços de transporte suportados em plataformas online veio agravar as implicações para a concorrência de um modelo regulatório de serviços de táxi que era já restritivo e realçar a necessidade de modernizar, de forma ampla, o enquadramento regulatório dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros.”*

10. A AdC considerou que o contexto atual *“espartilha a capacidade dos prestadores, nomeadamente de serviços de táxi tradicionais, para responder a novas formas de prestação dos serviços baseadas em plataformas eletrónicas.”*

11. Relembre-se que a AdC concluiu no seu Relatório quanto ao quadro regulatório dos serviços em táxi que:

“A prestação de serviços de táxi em Portugal é uma atividade sujeita a regulação intensa, passível de restringir a interação concorrencial entre operadores, com potenciais efeitos negativos ao nível do bem-estar dos consumidores.”

“A imposição regulatória de requisitos de qualidade pode decorrer de objetivos de acautelar a segurança e a qualidade mínima dos serviços num contexto de informação assimétrica, mas pode limitar desproporcionalmente as possibilidades de diferenciação.”

12. Conclui, ainda, a AdC que as falhas de mercado tipicamente identificadas no serviço de transporte de passageiros em táxi, nomeadamente os custos de transação e as assimetrias de informação, podem resultar atenuadas pelas características dos novos modelos de negócio.

13. Neste sentido, as recomendações agora apresentadas suportam-se e dão continuidade às conclusões do Relatório, em que se propunha uma revisão do enquadramento regulatório que:

i. Avalie e pondere a necessidade e proporcionalidade das restrições quantitativas à entrada, considerando-se, se necessário, instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir; e

ii. Reduza os requisitos de certificação e licenciamento ao necessário para resolver falhas de mercado e assegurar a prossecução de objetivos de política que se considerem cruciais (v.g., a segurança e proteção do consumidor), evitando disposições regulatórias desnecessárias e que discriminem entre os prestadores/segmentos de serviço;

iii. Caso não seja possível ter apenas um segmento para a atividade:

a) por se considerar que nos segmentos de táxi chamados na via pública (“hailing”) e praças de táxi, as falhas de mercado determinam a necessidade de regulação, enquanto que no segmento de serviços pré-contratados, não se identifica esta necessidade; ou

b) devido a outros objetivos de política pública que se pretendam acautelar, se considere necessário assegurar um segmento de táxis em regime de serviço público;

resulte numa intervenção regulatória que não vá além do necessário para dar resposta a falhas de mercado/objetivos em causa e que minimize as distorções na concorrência entre os diferentes prestadores de serviços;

iv. Flexibilize as atuais disposições regulatórias aplicáveis às tarifas dos serviços de táxi, conferindo maior liberdade na determinação de preço aos operadores,



S-AdC/2018/110

para permitir a concorrência entre os diversos prestadores de serviços e facilitar um equilíbrio entre procura e oferta.

Caso se considere necessária alguma forma de intervenção ao nível de preços, para proteção do consumidor, em segmentos de serviços onde subsistam falhas de mercado, esta não deve ir além do necessário para atingir esse objetivo, minimizando a distorção da concorrência entre diferentes segmentos de serviços;

- v. Confira incentivos para concorrência no binómio preço/qualidade, eliminando requisitos ao nível da qualidade de serviço que sejam desnecessários ou desproporcionais e evitando a estandardização artificial das ofertas que limite a concorrência em dimensões que não o preço.

Análise de avaliação de impacto concorrencial das disposições constantes das iniciativas legislativas

14. As observações apresentadas no presente parecer procuram contribuir para a criação de uma regulação flexível e eficiente, como recomendado pelo Relatório da AdC.
15. Sem prejuízo da análise realizada no Relatório supra referido, a AdC reconhece que as iniciativas legislativas em análise refletem um esforço de criação de um enquadramento regulatório para novas formas de prestação do serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros, promovendo assim a criação de novos modelos de negócio que podem aumentar as escolhas e logo o bem-estar dos consumidores.
16. A título geral, refira-se que as iniciativas legislativas em análise estabelecem, ainda que com diferenças entre si, uma regulação específica para a atividade de TVDE que, a par da regulação autónoma existente para o serviço de táxi e que se mantém inalterada e alheia à introdução destas iniciativas, passam a compor um sistema bipartido de regras para o transporte de passageiros em veículos ligeiros.
17. Com efeito, a Proposta de Lei n.º 50/XIII/2.^a (doravante “Proposta de Lei GOV”) refere que *“as novas formas de mobilidade reguladas na presente proposta de lei distinguem-se com nitidez da atividade do táxi, que continua sujeita a regulação autónoma (...). A atividade de táxi dá resposta a necessidades e falhas de mercado específicas, encontrando-se por isso sujeita a diversas obrigações com caráter de serviço público (...).”*
18. No mesmo sentido, o Projeto de Lei n.º 529/XIII/2.^a (doravante “Projeto de Lei PSD”) mantém o sistema bipartido de regras para o serviço de táxi e para a atividade de TVDE, embora coloque *“o operador da plataforma eletrónica de reserva no centro do quadro de obrigações regulatórias”*, nomeadamente no que respeita ao *“cumprimento das obrigações respeitantes aos motoristas e aos veículos utilizados no serviço”*.
19. Por sua vez, o Projeto de Lei n.º 450/XIII/2.^a (doravante “Projeto de Lei BE”) propõe a introdução de *“um conjunto de cláusulas que concorrem para um enquadramento legal equitativo do serviço de táxi regular e do serviço de transporte descaracterizado”*, nomeadamente *“no que se refere a licenciamentos da atividade, de veículos e de motoristas, assim como a introdução e definição de contingentes por cada município (...).”*
20. A este respeito, refira-se que a AdC defende uma revisão regulatória mais ampla, que não se cinja a criar um enquadramento regulamentar específico para os novos modelos de negócio, mas que procure também flexibilizar o atual enquadramento regulatório restritivo aplicável aos serviços de táxi em Portugal, *cfr.* Relatório de dezembro de 2016.



S-AdC/2018/110

21. A concorrência entre operadores traz importantes benefícios para os consumidores, pelo que a revisão regulamentar deve procurar criar um *level playing field* entre os diversos tipos de operadores. Neste sentido, considera-se que se deve refletir sobre uma revisão regulamentar mais ampla, que respeite os princípios da regulação eficiente e que avalie as disposições regulamentares atualmente em vigor para o serviço de táxi, nomeadamente se são necessárias e proporcionais aos objetivos de política pública que pretendem prosseguir.
22. A AdC defende também no Relatório, e reitera nos comentários às iniciativas legislativas em análise, que as disposições regulatórias não devem discriminar desnecessariamente diferentes tipos de operadores, de forma a minimizar as distorções à concorrência no mercado passíveis de decorrer da intervenção regulatória, sem prejuízo de algumas especificidades que se possam revelar necessárias em cada tipo de serviço.
23. Considera-se, a este respeito, que a abordagem a seguir para minimizar as distorções à concorrência deve privilegiar a flexibilização do contexto regulamentar aplicável aos serviços de táxi tradicionais, por oposição a uma replicação, para a atividade de TVDE, da intensa regulação atualmente aplicável aos serviços de táxi tradicionais.
24. Refira-se, ainda, que poderão existir diferenças no conjunto de obrigações impostas aos diferentes tipos de serviços que poderão colocar em causa o equilíbrio concorrencial, nomeadamente relativas:
 - i. Aos requisitos de acesso à atividade;
 - ii. Às características dos veículos;
 - iii. À certificação dos motoristas;
25. No âmbito dos requisitos de acesso à atividade, o artigo 4.º da Proposta de Lei GOV⁴ impõe a idoneidade do operador como requisito para o acesso à atividade de TVDE, quando tal requisito deixou de ser exigido para o acesso ao transporte de táxi (Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro). Embora este requisito esteja previsto para a atividade de transporte de crianças (artigo 4.º da Lei n.º 13/2006, na redação introduzida pela Lei n.º 5/2013), importaria clarificar o fundamento desta exigência quanto à atividade de TVDE face à sua eliminação relativamente aos serviços de transporte em táxi.
26. No que respeita às características dos veículos, o n.º 2 do artigo 8º da Proposta de Lei GOV⁵, impõe um requisito relativo à idade dos veículos para a atividade de TVDE (sete anos a contar da data da primeira matrícula), quando não existe um limite máximo para os veículos utilizados no serviço de táxi. Esta disparidade de regime pode criar uma situação discriminatória na concorrência entre estes serviços de transporte.
27. Na medida em que os operadores de TVDE ficam impedidos de operar com veículos com mais de sete anos após a primeira matrícula, tal impõe um custo superior ao que é suportado pelos operadores de serviço de táxi. Caso esta solução tenha por base um objetivo de proteção dos consumidores quanto à qualidade dos serviços em causa, é de notar que a existência de um sistema de avaliação da qualidade de serviço pelo utilizador já acautela de forma razoável a avaliação quanto ao estado da viatura através de mecanismos reputacionais. Em todo o caso, esta finalidade pode ser prosseguida por meios menos restritivos tais como, por exemplo, a obrigatoriedade de indicação do ano de matrícula na informação a prestar nos termos da alínea d), n.º 2 do artigo 10.º da Proposta de Lei GOV e da alínea d), n.º 2 do artigo 17.º do Projeto

⁴ À semelhança do artigo 15.º do Projeto de Lei PSD e do artigo 5.º do Projeto de Lei BE.

⁵ À semelhança do n.º 2 do artigo 11.º do Projeto de Lei BE e do n.º 4 do artigo 10.º do Projeto de Lei PSD.



S-AdC/2018/110

de Lei BE. A inclusão de informação sobre a idade do veículo encontra-se prevista no artigo 8.º, n.º 1, alínea g) do Projeto de Lei PSD.

28. Em suma, recomenda-se que seja reponderada a necessidade de impor aos operadores de TVDE um requisito de idoneidade quando o mesmo não é exigido ao transporte em táxi, e que seja eliminado o requisito de idade do veículo, sugerindo em alternativa a este último requisito, uma alteração do articulado para prever a inclusão da informação relativa ao ano da matrícula, nos termos *supra* expostos.
29. Relativamente ao regime de certificação de motoristas, e no sentido de acautelar o equilíbrio concorrencial entre os prestadores de serviço de transporte em táxi e os operadores de TVDE, a AdC reitera as recomendações formuladas no seu Relatório, no sentido de verificar os requisitos de formação de motoristas de TVDE e os que são impostos para o certificado profissional de motorista de táxi asseguram uma igualdade de oportunidades entre os diferentes prestadores, atentas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa.
30. Note-se que o n.º 2 do artigo 6.º da Proposta de Lei GOV⁶, relativo à certificação de motorista afeto à prestação do serviço de TVDE, prevê, entre outros aspetos, um curso de formação que deve conter uma carga horária de 50 horas e integrar especificamente módulos de “*Comunicação e relações interpessoais*”, “*Normas legais de condução*”, “*Técnicas de condução*”, “*Regulamentação da atividade*”, “*Situações de emergência e primeiros socorros*”.
31. No caso dos serviços de táxi, a Lei estabelece a obrigatoriedade de condução de táxis por motoristas habilitados com certificado de aptidão profissional correspondente ao título profissional de motorista de táxi (CMT), que pressupõe a obtenção de aproveitamento em ações de formação, a qual pode ser dispensada mediante o reconhecimento oficial da prévia frequência de cursos que impliquem o conhecimento das matérias lecionadas. As entidades formadoras são certificadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), sendo os requisitos relativos ao conteúdo, duração e organização das ações de formação aprovados por Portaria. Com efeito, a Portaria n.º 251-A/2015, de 18 de agosto, estabelece os termos da formação inicial e contínua necessários ao exercício da atividade de motorista de táxi, prevendo um curso de formação inicial com a duração mínima de 125 horas (artigo 3.º, n.º 1).
32. Por fim, realce-se que, em face do conjunto de obrigações de serviço público (v.g., a obrigação de acesso universal, a obrigação de prestação de serviço e a limitação geográfica), que se impõem somente aos serviços de táxi, são vedadas, ao TVDE, algumas vantagens concedidos aos serviços de táxi, nomeadamente a possibilidade de recolher passageiros na via pública (hailing), de paragem em parques reservados para o efeito (praças), de utilização dos corredores rodoviários prioritários (corredores bus), assim como vantagens específicas de ordem fiscal.
33. A este respeito, e no sentido de garantir o princípio da neutralidade concorrencial e assegurar que não concedidas vantagens desproporcionais aos operadores de serviços de transporte em táxi relativamente aos operadores de TVDE, recomenda-se uma avaliação quantitativa e qualitativa daquelas vantagens bem como dos custos inerentes às obrigações de serviço público, a desenvolver no contexto das atribuições legalmente conferidas à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) e ao IMT.

⁶ À semelhança do n.º 3 do artigo 9.º do Projeto de Lei PSD. O Projeto de Lei BE propõe, a este respeito, uma carga horária igual à do motorista de taxi.



S-AdC/2018/110

Conclusões

34. A AdC considera positivas as iniciativas legislativas que permitam acolher a inovação que se desenvolveu no mercado, e que tem apelado aos consumidores pelas suas funcionalidades.
35. Ainda assim, a AdC não deixa de realçar o impacto, ao nível da concorrência, passível de resultar desta diferenciação para serviços de táxi tradicionais e para a atividade de TVDE, recomendando que se avalie a necessidade e proporcionalidade destas disposições e da discriminação entre diferentes tipos de prestadores de serviços.
36. Com efeito, a AdC considera que a emergência de serviços de transporte suportados em plataformas *online* veio realçar a necessidade de modernizar, de forma ampla, o enquadramento regulatório aplicável ao transporte de passageiros em veículos ligeiros, numa revisão que abranja, também, as regras aplicáveis aos serviços de táxi tradicionais.
37. Conforme consta do Relatório, a AdC defende uma revisão regulatória que procure não privilegiar um determinado tipo de prestador em detrimento de outro, mas que crie antes um *level playing field* que permita maximizar os benefícios, para os consumidores, da interação concorrencial entre os diversos tipos de prestadores de serviços.
38. Neste contributo destacam-se, ainda, um conjunto de disposições que, no sistema bipartido que se cria com as presentes iniciativas legislativas, se consideram passíveis de criar distorções nas condições de concorrência entre os diferentes prestadores de serviços.

Lisboa 10 de janeiro de 2018



S-AdC/2018/10