

Relatório de Consulta Pública ao “*Relatório Preliminar sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros*”

Dezembro 2016

1. A Autoridade da Concorrência (AdC) lançou, em consulta pública, no dia 20 de julho de 2016, o *Relatório Preliminar sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros* (doravante, “Relatório Preliminar”), identificando os principais constrangimentos à concorrência na atividade e apresentando um conjunto de recomendações destinadas a promover a concorrência. A consulta pública terminou no dia 9 de setembro de 2016.
2. A AdC agradece a participação na consulta pública e os comentários submetidos pelas diversas entidades, que passa a sumariar e a discutir, destacando as alterações ao Relatório Preliminar que se consideraram pertinentes face aos comentários recebidos.

1. Súmula e Discussão dos Comentários Recebidos

3. No decorrer da consulta pública foram recebidos comentários da AMT – Autoridade para a Mobilidade e os Transportes, da DECO – Associação para a Defesa do Consumidor, da ANCIA - Associação Nacional de Centros de Inspeção Automóvel, da FPT - Federação Portuguesa de Táxi, da ANTRAL e da BlaBlaCar.

• **AMT**

4. A AMT submeteu um conjunto detalhado de observações ao Relatório Preliminar da AdC. Nos seus comentários, a AMT reconhece cabimento à proposta da AdC no sentido da revisão do enquadramento legal, mostrando-se sensível aos riscos de uma regulamentação excessiva do setor e às suas potenciais consequências negativas no bem-estar dos consumidores, assim como para o seu potencial de gerar distorções à concorrência.
5. Concorde, também, que a emergência das novas formas de prestação de serviços de transporte contribui para a reflexão sobre o atual quadro legal e oferece oportunidades para a sua reponderação, designadamente tendo por fim dotar o setor de um quadro regulamentar coerente e porventura mais flexível. A este respeito, a AMT reitera, em linha como tem vindo a assinalar, que considera que os novos modelos suportados em plataformas online não se mostram, em vários casos, conformes com o regime legal atualmente em vigor. Destaca, contudo, que apesar de “*não apresentarem acolhimento legal claro em nenhum dos diplomas vigentes, estes serviços parecem ser acolhidos de forma positiva pelos utilizadores, o que suscita questões quanto à adequação do modelo atual para dar resposta às novas tendências de mobilidade, suportadas no avanço da tecnologia*”¹.
6. A AMT pronuncia-se especificamente sobre as recomendações e os princípios a considerar na revisão que a AdC propõe no Relatório Preliminar. No que diz respeito às recomendações da AdC, a AMT acolhe positivamente,

¹ Crf. Comentários da AMT de 9 de setembro de 2016, parágrafo 19, página 7.

“posto que bem ponderadas, as recomendações do Relatório Preliminar que vão no sentido de uma reavaliação do atual regime de contingentação da atividade do táxi e das restrições territoriais inerentes a esse regime, e bem assim, de uma reavaliação do regime de contingentação da atividade dos veículos turísticos (Letra T) e dos veículos isentos de distintivo (Letra A) e das limitações da oferta que resultam dos regimes de rent a car, agências de viagens e turismo e empresas de animação turística”².

7. No quadro dessa avaliação, a AMT admite ainda que possam ser revisitadas as disposições regulatórias ao nível de preços dos serviços de táxi e dos veículos isentos de distintivo, bem como que sejam ponderados os demais requisitos relativos ao exercício da atividade dos táxis e outros serviços de transporte de passageiros, incluindo quanto a características dos veículos, segurança e qualidade.
8. A AMT manifesta a sua concordância, no geral, quanto aos princípios propostos pela AdC para nortear a revisão regulamentar, partilhando da visão de que *i)* o quadro regulamentar deve ser o mais geral e coerente possível, devendo procurar criar condições favoráveis à concorrência no setor; *ii)* devem ser privilegiados instrumentos que resultem em menores restrições à concorrência, salvaguardadas a segurança e a proteção dos utilizadores, ou outros objetivos que se pretendam acautelar e *iii)* num quadro legal orientado para a concorrência, a abordagem regulatória deve respeitar os princípios da necessidade, proporcionalidade e não discriminação.
9. Não obstante, a AMT manifesta um conjunto de preocupações relacionadas com a realidade atual do transporte de passageiros em veículos ligeiros que considera *“poderão condicionar a abordagem a adotar na revisão do quadro legal/regulamentar aplicável a esta atividade”³.*
10. Entre estes aspetos, a AMT destaca os seguintes, que acompanham a análise da AdC:
 - a. A relevância dos utilizadores para os quais os serviços de transporte baseados em plataformas *online* não representam uma alternativa seja porque:
 - i. não estão vocacionados ou não têm condições para aderir, quer porque não dominam o ambiente *web*, quer porque não dispõem de *smartphones* ou outros dispositivos que lhes permitam aceder a este tipo de serviços (v.g., pessoas com menores recursos financeiros ou sem literacia);
 - ii. se inserem na procura de serviços de *hailling* e praça, associada às características destes segmentos específicos (tal como hoje configurados);
 - iii. os serviços suportados em plataformas se focalizam nas grandes cidades/áreas metropolitanas, existindo zonas que poderão não dispor da oferta existente nas grandes áreas urbanas.
 - b. A situação específica dos utilizadores com necessidades especiais, em particular com mobilidade reduzida, e o risco de cessação da disponibilização de uma oferta que satisfaça as necessidades particulares destes utilizadores que considera a AMT estar associado à abertura/flexibilização do acesso ao mercado e a uma flexibilização das características da oferta. A este respeito, e acompanhando a sinalização efetuada pela AdC no Relatório Preliminar, considera a AMT poder relevar-se necessário prever mecanismos que salvaguardem este tipo de utilizadores num cenário de abertura/flexibilização do mercado.

² *Idem*, parágrafo 21, página 8.

³ *Idem*, parágrafo 23, página 8.

- c. As características dos segmentos *hailing* e praça de táxi continuarem a aconselhar uma atenção particular ao nível das regras atinentes à caracterização dos veículos afetos a estes segmentos. A este respeito, refere que a inexistência de pré-contratação implica que os veículos afetos a este segmento tenham de ser identificados/reconhecidos na via pública e nas praças, por razões de segurança e facilidade de contratação, mas também para efeitos de fiscalização. Neste sentido, considera que uma eventual revisão do quadro regulatório deverá assim assegurar um compromisso entre os benefícios associados a uma menor standardização regulatória dos serviços de táxi (e consequente mitigação do anonimato dos prestadores) e os objetivos de política pública subjacentes às regras em vigor quanto à caracterização dos veículos nestes dois segmentos.
11. Na sequência das preocupações elencadas, a AMT refere poder equacionar-se, em alternativa ao sistema atual baseado em contingentes, um regime de fixação de obrigações de serviço público específicas, restritas às situações em que tal se justifique, em função da escassez da oferta.
12. Mais destaca a AMT outros objetivos de política pública, como sejam o ordenamento do território, a gestão de trânsito e as preocupações paisagísticas, passíveis de poder justificar alterações ou ajustamentos à abordagem prevista no Relatório Preliminar da AdC. A AMT destaca a relevância de, a este respeito, colher o contributo das autarquias.
13. Em relação a eventuais questões que possam emergir ao nível de congestionamento, a AMT admite que estes *“possam ser endereçados com medidas especificamente dirigidas a esses problemas e aos locais afetados, nomeadamente criando licenças temporárias ou sujeitando a utilização as infraestruturas em locais de maior afluência ao pagamento de um preço, conforme sugerido pela AdC”*⁴. A AMT considera contudo que a abordagem beneficiaria de algum aprofundamento no documento quanto à configuração que poderão assumir esses sistemas.
14. Quanto ao sistema de preços, os comentários da AMT acompanham as recomendações da AdC. Com efeito, a AMT admite que o atual sistema possa ser revisto, no sentido de avaliar se existem soluções que assegurem mais eficiência e transparência. A AMT considera que a maior exposição a problemas de assimetria de informação nos segmentos de *hailing* e praças de táxi, assim como razões de interesse público (defesa dos direitos do consumidor), possam justificar alguma forma de intervenção regulatória nestes segmentos. Destaca contudo considerar que tal intervenção deve ser desenhada de forma a evitar ou mitigar, tanto quanto possível, eventuais distorções concorrenciais. Refere, ainda, que o modelo tarifário/sistema de preços deve privilegiar a *“transparência, simplicidade e inteligibilidade por parte dos utilizadores”*⁵, manifestando ainda a AMT disponibilidade para colaborar na reflexão sobre as implicações concorrenciais das opções existentes quanto à publicitação, notificação e estrutura de preços, que merece, segundo o regulador, um aprofundamento da respetiva análise (*cfr.* recomendação n.º 5 do Relatório Preliminar da AdC).
15. No que respeita ao regime de acesso à atividade, a AMT acompanha a AdC no que diz respeito a uma avaliação da adequação da manutenção do requisito de capacidade financeira e aos demais requisitos de exploração relacionados com a qualidade e a segurança, nomeadamente assegurando a prossecução eficaz dos objetivos sem contudo discriminar injustificadamente entre os vários tipos de serviços.

⁴ *Idem*, parágrafo 27, página 11.

⁵ *Idem*, parágrafo 38, página 18.

16. No âmbito de matéria de segurança, a AMT corrobora o entendimento da AdC de que, à partida, não parece existir fundamento para um tratamento diferenciado dos vários tipos de serviço. A AMT partilha também do entendimento expresso pela AdC na recomendação n.º 3 do Relatório Preliminar, de que os procedimentos concursais para atribuição de licenças não devem discriminar injustificadamente entre potenciais prestadores. Mostra-se, também sensível ao argumento subjacente à recomendação n.º 7 do Relatório Preliminar da AdC, nomeadamente de que o carácter exaustivo da previsão das várias formas de contratação/cobrança pode limitar o surgimento de novas formas de prestação do serviço, admitindo existir espaço para uma flexibilização das regras a este respeito, considerando, contudo, que *“a proteção do consumidor impõe que se ponderem devidamente aspetos relacionados com a contratação, sobretudo no contexto atual, em que a contratação á distância assume um incontornável relevo”*⁶.
17. Quanto ao regime de inspeções, considera que as especificidades da atividade justificam um regime mais exigente do que o regime geral de inspeções de automóveis ligeiros de passageiros, partilhando, contudo da recomendação n.º 9 do Relatório Preliminar da AdC de avaliação da eficácia do regime especial de inspeção.
18. Quanto à habilitação de motoristas, a AMT considera que o regime deve ser indistinto para os diversos operadores, e que *“deve incluir, desde logo, a titularidade da habilitação legal adequada para conduzir e condições tendentes a assegurar a idoneidade do motorista, como já hoje sucede”*⁷, admitindo que possa ser ponderada a avaliação de eficácia do regime de formação e de exame para obtenção do certificado de motorista de táxi, proposta pela AdC.
19. A AMT mais refere que uma revisão regulamentar em linha com os princípios propostos representa uma mudança de paradigma sendo que, caso tal aconteça, os princípios e soluções destinados à sua operacionalização deverão ser explicitamente consagrados no novo quadro legal, dotando-se o regulador – a AMT – das ferramentas regulatórias necessárias ao desempenho das suas atribuições legais. A AMT destaca ainda, nos seus comentários, a relevância da monitorização contínua dos desenvolvimentos na sequência de uma eventual revisão regulamentar, propondo para o efeito a previsão da elaboração periódica de estudos de impacto. Para efeitos de monitorização, a AMT nota a necessidade de assegurar mecanismos de reporte e recolha sistematizada de informação, referindo a necessidade de se assegurar o conhecimento por parte do regulador dos prestadores de serviços em atividade, por exemplo, através de um sistema de registo.
20. A AMT manifesta ainda preocupações ao nível da proteção do consumidor, associadas à prestação de serviços suportados em plataformas eletrónicas, pelo facto de as entidades detentoras das plataformas se assumirem muitas vezes como meros intermediários entre prestadores de serviços e utilizadores. A este respeito, destaca a necessidade de, numa revisão regulamentar, se assegurarem garantias do cumprimento dos requisitos setoriais aplicáveis a serviço de transporte, e que a revisão não comporte distorções entre os diferentes tipos de operadores.
21. Por fim, a AMT destaca a relevância de um acompanhamento da dinâmica e evolução do mercado potenciada pelos novos modelos de negócio, em termos das condições de concorrência (designadamente quanto a eventuais abusos de posição dominante ou outras práticas anticoncorrenciais).
22. Os comentários da AMT, que em grande medida acompanham as conclusões da AdC no Relatório Preliminar, destacam um conjunto de aspetos que de seguida se abordam.

⁶ *Idem*, parágrafo 44, página 19.

⁷ *Idem*, parágrafo 48, página 21.

23. Destaque-se que, face aos comentários da AMT, assim como às preocupações expressas pela DECO e pela FPT (conforme *infra* se sumariam) relativamente ao impacto da eliminação da contingência definida pelas câmaras, em função do interesse público das respetivas populações (em particular as do interior do país, sem alternativa de mobilidade), se considerou pertinente incluir uma referência explícita na versão final do relatório a esta matéria, entre os exemplos de potenciais problemas passíveis de decorrer da eliminação da contingência⁸.
24. Refira-se ainda que foram adicionadas referências no relatório para destacar as preocupações manifestadas pelo regulador setorial e ora sumariadas no ponto 10.c. Em particular, incluiu-se uma nota sinalizando que, em linha com a abordagem da AdC no relatório, a AMT considera que os segmentos de *hailing* e praça de táxi continuam poderão justificar uma atenção especial⁹.
25. Ainda a este respeito, e no sentido de destacar a preocupação transmitida pela AMT quanto à necessidade de, na revisão regulamentar, se assegurar um compromisso entre os benefícios associados a uma menor standardização regulatória dos serviços de táxi e os objetivos de política pública subjacentes às atuais regras quanto à caracterização dos veículos, incluiu-se uma referência a este comentário, na página 21, como nota de referência ao parágrafo 102.
26. A respeito da articulação dos objetivos de política, refira-se desde logo que a versão final do relatório, tal como o Relatório Preliminar, referem eventuais preocupações ao nível de determinados locais específicos e segmentos particulares da população que poderão justificar, devido a falhas de mercado ou à prossecução de objetivos de política pública¹⁰, algumas medidas regulamentares específicas. A AdC destaca simultaneamente que estas medidas devem sempre ser proporcionais e adequadas a resolver os problemas que porventura possam emergir, com o menor impacto possível em termos das condições de concorrência no mercado.
27. A AdC realça contudo que o relatório tem por propósito destacar as ponderações a desenvolver ao nível do impacto na concorrência de disposições regulamentares no setor, referindo porventura, a título meramente ilustrativo, linhas alternativas de abordagem regulamentar para questões específicas. Um maior aprofundamento de soluções concretas, inclusivamente no que diz respeito a problemas de congestionamento e outros, merecem contudo uma interação mais aprofundada ao nível dos *stakeholders* do setor. A AdC manifesta inteira disponibilidade para contribuir para esta reflexão, em cooperação com a AMT, nomeadamente nos termos referidos no Relatório. No âmbito dos princípios enunciados no relatório para a revisão regulamentar, considera-se que deve ser ponderada a solicitação à AdC de uma avaliação de impacto concorrencial quando estiverem em causa eventuais efeitos concorrenciais de eventuais alterações às disposições regulatórias.
28. No que diz respeito à nota da pertinência de colher o contributo das autarquias a respeito de objetivos de política pública como sejam o ordenamento do território, a gestão de trânsito e as preocupações paisagísticas, a AdC acompanha esta preocupação, tendo esta nota sido incluída na versão final do relatório¹¹.
29. A AdC defende aliás que, de forma transversal aos objetivos de política pública vários que sejam acautelados no normativo do setor, se auscultem as entidades que possam contribuir

⁸ Cfr. parágrafo 57, página 12 do Relatório.

⁹ Cfr. nota de referência 37, parágrafo 85, página 18 do Relatório.

¹⁰ Refiram-se, entre outros, eventuais objetivos de cariz social relacionados nomeadamente com a satisfação das necessidades de transporte de pessoas com mobilidade reduzida, devidamente destacados no Relatório Preliminar da AdC.

¹¹ Cfr. nota de referência 32, parágrafo 65, página 14 do Relatório.

para os identificar e avaliar de forma clara, sendo tal exercício importante para se possam efetuar as ponderações necessárias a opções de política pública eficientes, protegendo os objetivos que se entendam por pertinentes, e simultaneamente minimizando o impacto nas condições de concorrência.

30. Mais se nota que se acautelaram no relatório as observações da AMT centradas na operacionalização de um novo enquadramento regulatório (sumariadas no ponto 19 *supra*), incorporando uma referência a estas necessidades práticas no contexto da secção 5.2 do Relatório Final, *i.e.*, na secção relativa à implementação de uma revisão regulamentar.
31. Por fim, no que diz respeito à referência da AMT sobre a necessidade de acompanhamento da evolução dinâmica do setor, esclarece-se que, sem prejuízo das considerações tecidas no Relatório Preliminar da AdC (assim como na sua versão final), os operadores do setor (incluindo os suportados em plataformas eletrónicas), tais como de qualquer outra atividade económica, estão sujeitos à intervenção da AdC, no âmbito da aplicação da Lei da Concorrência – Lei nº. 19/2012, de 8 de maio, nomeadamente sempre que se justifique por estarem em causa infrações ao referido enquadramento legal.

- **DECO**

32. Nos comentários submetidos na consulta pública, a DECO partilha do entendimento de que a legislação vigente não dá resposta aos desafios das novas formas de mobilidade. Defende que *“a solução não passa por banir soluções que respondem a uma tendência crescente da sociedade”*¹², apelando à regulamentação e fiscalização eficazes deste novo tipo de serviço. Refere, também, que um enquadramento regulatório demasiado restritivo pode dificultar a entrada destes novos serviços e privar os consumidores dos benefícios da inovação tecnológica e da pressão concorrencial que podem exercer sobre os serviços de táxi tradicionais.
33. A DECO, *“de forma genérica e abstrata”*, não manifesta oposição aos princípios a observar na revisão regulamentar e às recomendações específicas tecidas no Relatório Preliminar, exprimindo contudo um conjunto de reservas. A DECO defende a manutenção de algumas obrigações exclusivas ao serviço de táxi, nomeadamente a obrigatoriedade de transportar (como garantia de uma efetiva mobilidade em alguns locais do país, em especial, no seu interior), a identificação dos veículos como táxi, a utilização do taxímetro, obrigações tarifárias e outras características inerentes a obrigações de serviço público, que considera serem compensadas com benefícios como seja a reserva do mercado de *hailing* e de praça para o setor. Nestes segmentos, a DECO não defende a eliminação de restrições quantitativas à entrada, mas antes a exigência de requisitos mínimos que garantam o nível mínimo de serviço público, a manutenção de regulação ao nível de tarifário, de cobertura geográfica e requisitos de informação, qualidade e segurança, em concreto quanto ao veículo e motorista e seus requisitos de certificação.
34. A DECO destaca ainda a importância da garantia de transparência do regime/estrutura tarifária, da disponibilização de informação ao consumidor, da existência de mecanismos eficientes de resolução de conflitos e da criação de um sistema de avaliação da prestação de serviço público, que promova a qualidade, referindo, ainda, questões de política de privacidade e tratamento de dados pessoais. Realça, por fim, a importância da monitorização contínua da adequação da regulação existente, que é também algo que a AdC destaca entre os princípios a nortear a revisão regulamentar.

¹² Cfr. Comentários da DECO de 9 de setembro de 2016, página 5.

35. A DECO defende uma revisão regulamentar que enquadre os novos modelos de negócio e salogue os princípios da concorrência, mas que seja precedida de uma clara definição dos objetivos de política pública que se visam prosseguir.
36. A AdC concorda que a clara definição dos objetivos de política pública a ser prosseguidos na revisão regulamentar é um dos aspetos basilares para que no desenho das disposições regulatórias, sempre que de alguma forma restrinjam a concorrência, se possam efetuar as devidas ponderações e equacionar soluções alternativas menos restritivas da concorrência.
37. Por fim, a AdC reitera as opções propostas no documento, sob a forma de princípios e recomendações, dado o papel crucial da interação concorrencial entre prestadores para assegurar o bem-estar dos consumidores. A AdC considera que as referências à ponderação de objetivos de política pública são devidamente sinalizadas ao longo do relatório, sempre destacando que se deve procurar a forma menos restritiva da concorrência que permita atingir os objetivos de política pública em causa.

- **ANCIA**

38. Nos comentários tecidos ao Relatório Preliminar, a ANCIA destaca a relevância dos objetivos de política pública prosseguidos pelo controlo das condições técnicas dos veículos, nomeadamente a melhoria das condições de circulação de veículos, assim como razões ambientais e a necessidade de assegurar uma concorrência leal no setor dos transportes. Neste contexto, realça a necessidade do regime especial de inspeção obrigatória atualmente em vigor para veículos ligeiros que se dedicam ao transporte público de passageiros, que entende justificarem-se pela premência das exigências de segurança e por estarem sujeitos a uma utilização mais frequente que leva a um maior desgaste¹³.
39. Tendo em conta o exposto, a ANCIA considera o atual regime de inspeção plenamente adequado e que não contem disposições que resultem em custos desproporcionados face aos bens a proteger e salvaguardar e que possam ter como efeito uma limitação do número de prestadores deste serviço. A ANCIA considera, contudo, que o regime de inspeção previsto na lei para os veículos que se destinam ao transporte público de passageiros, e que apenas se aplica aos prestadores de serviços tradicionais, não deve ser distinto para prestadores de serviços concorrentes. Apela, assim, a que se assegure um idêntico *level playing field* para todos os concorrentes, submetendo ao mesmo regime especial de inspeção os veículos que transportam passageiros no âmbito das novas formas de contratação de serviços de transporte de passageiros, nomeadamente através de plataformas eletrónicas.
40. Sobre esta matéria, a AdC recomendou que se verificasse a eficácia do regime especial de inspeção previsto para a prestação de serviços de transporte em táxi, face aos objetivos a acautelar, devendo ser assegurada uma igualdade de oportunidades entre os diferentes prestadores. Essa ponderação cabe ao legislador, recomendando a AdC que seja desenvolvida atendendo aos princípios de uma regulação eficiente.

- **FPT**

41. A FPT manifesta a sua discordância com as recomendações constantes do Relatório Preliminar da AdC, por considerar que não prosseguem o interesse público nacional, incluindo de *“cidadãos, profissionais ou utentes, designadamente os que não utilizam*

¹³ A ANCIA refere também que o Pacote “Inspeção Técnica Automóvel” da Comissão Europeia prevê uma adaptação da periodicidade das inspeções ao tipo de veículo e à quilometragem e um aumento da frequência de inspeção dos veículos mais antigos ou com quilometragem mais elevada.

smartphone ou plataformas online, mas apenas os interesses mais particularizados”¹⁴. Mais refere considerar que o Relatório Preliminar não desenvolve reflexão sobre o que aconteceria “às populações do interior do país (lugares, aldeias, vilas) onde o único meio de transporte público disponível é o táxi ali afetado pela contingência”¹⁵.

42. A respeito dos comentários da FTP, esclarece-se que a AdC defende uma revisão regulamentar que estabeleça um “*level playing field*” entre os diversos operadores, em benefício da concorrência e do bem-estar dos consumidores.
43. Mais se considera que a concorrência entre os diversos prestadores de serviços tem por efeito, não apenas beneficiar eventuais consumidores que pretendam recorrer aos serviços contratados através de plataformas eletrónicas, mas também os consumidores dos serviços de táxi tradicionais, *i.e.*, para o bem-estar do consumidor, de uma forma geral.
44. Sem prejuízo da recomendação transversal ao regime regulatório, o Relatório Preliminar especifica que algumas situações concretas poderão justificar medidas específicas a esses problemas/locais, em função da capacidade e procura nesses locais, procurando sempre a intervenção regulatória menos intrusiva para resolver os problemas identificados, em observância dos princípios de necessidade, proporcionalidade e não discriminação. Neste contexto, e para dar melhor destaque às preocupações manifestadas pela FPT (e partilhada por outras entidades), efetuou-se a alteração referida no ponto 23 supra.

- **ANTRAL**

45. A ANTRAL tece comentários que se centram na ilegalidade em que considera prestarem o serviço os operadores no âmbito do novo modelo de negócio, e no seu impacto ao nível da atividade de prestação de serviços de táxi tradicionais.
46. Em particular, a ANTRAL considera que a “*recente entrada de novos operadores no mercado, impulsionados por um alegado novo modelo de negócio, não se coloca, aprecia ou discute em sede de concorrência mas, de ilegalidade*”, dada a “*manifesta desigualdade de armas*”¹⁶ entre os novos operadores e os prestadores de serviços de táxi tradicionais¹⁷.
47. Nesse sentido, a ANTRAL questiona os pressupostos do Relatório por levar em consideração novos operadores de mercado, nomeando a Uber, e destaca as distorções que entende resultarem do facto de este operador “*nada pagar, nem a nada se sujeitar para desenvolver a mesma atividade, desde sempre, submetida a um número variado de obrigações e custos*”. Mais realça esta distorção citando a pronúncia 4/2016 da AMT, de que, “*para os efeitos legais pertinentes, a Uber tem de ser considerado um operador de transportes, não obstante assente numa plataforma eletrónica*”.
48. A ANTRAL argumenta que a atividade do novo modelo de negócio, mais do que promover a concorrência, contribui para a eliminar – referindo-se ao potencial de lucro associado à supressão de custos de transação a par da possibilidade de imposição de preços abusivos.

¹⁴ Cfr. Comentário da FPT de 9 de setembro de 2016, parágrafo 4.

¹⁵ Cfr. Comentário da FPT de 9 de setembro de 2016, parágrafo 2.

¹⁶ Cfr. Comentário da ANTRAL de 20 de setembro de 2016, página 4.

¹⁷ Entre os comentários tecidos pela ANTRAL neste âmbito, encontra-se uma observação ao parágrafo 17 da página 4 do Relatório Preliminar, no qual a AdC dá conta da informação disponível na comunicação social quanto ao Acórdão do Tribunal da Relação, que à data do lançamento da consulta pública, era recente e ainda não público. A este respeito, o relatório que agora se publica na sua versão final faz referência ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa na Apelação n.º 7730/150T8LSB.L1, de 17 de junho de 2016, que julga parcialmente procedente a apelação da Uber relativamente à decisão do procedimento cautelar.

49. No que concerne às recomendações, a ANTRAL contesta que o atual enquadramento regulatório seja demasiado intrusivo, discordando da necessidade de se evoluir no sentido de uma desregulamentação da atividade no que diz respeito aos limites quantitativos à entrada no mercado e de uma flexibilização da regulamentação ou mesmo liberalização dos preços.
50. Mais refere a ANTRAL que o novo modelo de negócio comporta riscos de criação de condições que favorecem a cartelização, bem como a consolidação do Poder de Mercado¹⁸, apelando à intervenção da AdC.
51. Em suma, a ANTRAL tece um conjunto extenso de reflexões que ilustram o seu descontentamento face à situação atual no mercado e à entrada destes novos operadores em condições que considera ilegais por incumprir o enquadramento regulamentar, quer de acesso, quer de exercício da atividade. A ANTRAL pronuncia-se no sentido da alegada ausência de atuação de diversos *stakeholders*, entre os quais a AdC.
52. A respeito dos comentários da ANTRAL, esclarece-se que conforme consta do parágrafo 11 do sumário executivo do Relatório Preliminar, e que se mantém na versão final do relatório, a AdC defende uma revisão regulamentar que não privilegie um modelo de negócio ou segmento face a outro.
53. No Relatório Preliminar, o que a AdC defende é a evolução para um enquadramento regulatório que permita eliminar barreiras à entrada de novos prestadores e novos modelos de negócio, mas também que flexibilize o enquadramento regulatório vigente aplicável aos táxis tradicionais, que espartilha a capacidade destes prestadores para responder a novas formas de prestação dos serviços baseadas em plataformas eletrónicas. Nessa medida, considera-se importante assegurar uma revisão regulatória que confira maior liberdade na determinação das respetivas estratégias de mercado.
54. Esclarece-se, também, que o Relatório Preliminar recomenda que a avaliação da necessidade de intervenção regulatória deve respeitar os princípios da regulação eficiente, quer para os táxis tradicionais, quer para os novos entrantes. Relativamente às disposições regulatórias vigentes, como sejam a contingentação, a AdC realça a perda de bem-estar que lhes está associada e que devem considerar-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.
55. Mais se nota que a redução/eliminação de custos de transação no contexto dos novos modelos de negócio é destacada no Relatório Preliminar da AdC como uma eficiência, que se pode traduzir em benefícios para o consumidor, em particular quando a concorrência entre os diversos prestadores de serviços disciplinar as estratégias de preço.
56. Por fim, refira-se que o âmbito de atribuições da AdC se referem estritamente à aplicação da Lei da Concorrência, pelo que as competências da AdC em matéria sancionatória se referem a infrações previstas nesse normativo. Esclarece-se, ainda, que sem prejuízo das considerações tecidas no Relatório Preliminar, bem como na sua versão final, os prestadores destes serviços, tais como de quaisquer outros, estão sujeitos à intervenção da AdC, no âmbito da aplicação da Lei da Concorrência, sempre que tal se justifique por estarem em causa infrações ao referido enquadramento legal.

- **BlaBlaCar**

57. A BlaBlaCar, empresa que consiste numa rede social de viagens de longa distância em carro partilhado, regista positivamente o interesse da AdC nas “novas tendências de mobilidade”,

¹⁸ Referindo-se à pronúncia de 4/2016 da AMT, página 49.

realçando, contudo, considerar que o relatório poderia ser uma oportunidade para melhor definir e diferenciar os serviços de *ridesharing* dos serviços regulados de transporte de passageiros¹⁹.

58. Recomenda, assim, que se inclua uma definição de *ridesharing* na legislação/regulamentação portuguesa que clarifique que este tipo de serviço assenta na partilha de custos²⁰.
59. A respeito dos comentários da BlaBlaCar, refira-se que o Relatório Preliminar da AdC não considerou na análise tipos de transporte de natureza algo distinta, incluindo o transporte de base em esquemas de partilha.

II. Conclusão

60. O procedimento de consulta ao *Relatório Preliminar sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros* pretendeu-se amplo, para permitir a participação e auscultação de todos os interessados nas matérias abordadas.
61. A consulta permitiu recolher comentários de *stakeholders* vários do setor, nomeadamente, o regulador setorial, uma associação representante dos consumidores, representantes de prestadores de serviços de táxi tradicionais, um representante de centros de inspeção de automóveis e ainda um operador de *ridesharing*.
62. Os comentários recebidos dos diversos *stakeholders* foram objeto de cuidadosa ponderação pela AdC, tendo-se procedido às alterações sinalizadas na discussão dos comentários desenvolvida ao longo do presente relatório de consulta pública, que acompanha a publicação da versão final do relatório.
63. Mais se refere que, desde a publicação do Relatório Preliminar, a AdC recebeu de Sua Excelência, o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, para parecer no âmbito de consulta direta, projeto de Decreto-lei estabelecendo o regime jurídico das plataformas e os requisitos de acesso e demais regime aplicável à atividade de Transporte em Veículo Descaracterizado a partir de plataforma eletrónica (TVDE). As observações ao articulado específico do referido projeto de Decreto-Lei seguiram as linhas defendidas pela AdC no Relatório Preliminar, cuja versão final agora se publica, e onde se incluiu também referência a esta consulta direta²¹.

¹⁹ Em particular, a BlaBlaCar argumenta que as principais diferenças face a serviços de transporte contratados por plataformas eletrónicas se centram no facto de i) a BlaBlaCar se direccionar a condutores que já tinham planeado uma viagem para propósito próprio, pelo que os condutores escolhem o destino, mas não o passageiro, enquanto que as designadas “*transport apps*” respondem à procura de um passageiro; ii) o facto de os condutores BlaBlaCar apenas partilharem os custos das viagens, não auferido qualquer lucro, e iii) o serviço prestado pela BlaBlaCar oferecer uma solução apenas para longas distâncias.

²⁰ A BlaBlaCar avança com uma proposta do que entenderia ser uma definição de *ridesharing* para efeitos da regulamentação portuguesa, nomeadamente “o uso partilhado de um veículo motorizado por um indivíduo privado, com um ou mais passageiros que não seja fornecido como contrapartida de um pagamento ou uma tarifa mas apenas para partilha de custos, no contexto de uma viagem existente que o condutor planeou para propósito próprio. A intermediação entre condutores e passageiros pode ser orientada para lucro e não é considerada como uma atividade de intermediação de transporte regulada” (tradução nossa).

²¹ Cfr. parágrafo 21 do relatório.