

Relatório sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros



Dezembro 2016

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. **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.** Ainda que falhas de mercado e outros objetivos de política pública justifiquem a necessidade de algum grau de regulação neste tipo de serviços, a excessiva regulação ao nível do acesso ao mercado, da determinação de preço e da qualidade restringe a capacidade de entrada de novos operadores no mercado e a capacidade dos operadores instalados para concorrer em preço e qualidade.
2. **Quando a regulamentação pretende dar resposta a falhas de mercado identificadas e/ou atingir outros objetivos de política pública, a intervenção regulatória deve reger-se pelos princípios da regulação eficiente,** restringindo-se ao mínimo necessário para atingir os objetivos em causa. A regulação económica eficiente implica que as restrições à concorrência dela decorrentes terão que atender aos princípios da necessidade, da proporcionalidade e da não discriminação.
3. **A restrição quantitativa no acesso à atividade de serviços de táxi é uma das medidas regulatórias mais interventivas e com maior impacto na concorrência e, em geral, encontra pouco apoio na literatura económica.** Os argumentos apresentados em favor da imposição de restrições quantitativas à entrada relacionam-se com as externalidades negativas ao nível ambiental (poluição) ou congestionamento urbano, com o excesso de entrada e redução da eficiência produtiva e com a segurança e a qualidade. Contudo, em geral, a literatura económica não valida estas justificações para a imposição de *numerus clausus*. A fixação de contingentes dificulta o ajuste dinâmico da oferta à procura e pode gerar situações de escassez de oferta. Atualmente, o acesso à atividade é restringido por contingentes e quem queira prestar o serviço, mesmo que reúna os requisitos necessários, apenas o pode fazer se conseguir adquirir uma licença que esteja a ser transacionada em mercado secundário ou se a conseguir obter através de concurso público¹. Estas licenças atingem por vezes valores muito elevados no mercado secundário, que refletem as rendas associadas à restrição à entrada.
4. **As atuais imposições regulatórias ao nível das tarifas eliminam o preço enquanto variável de concorrência e limitam os incentivos dos operadores para concorrer no binómio qualidade/preço. Ainda que a identificação de falhas de mercado possa justificar alguma intervenção regulatória menos intrusiva, a fixação administrativa de preços pode revelar-se excessiva e implicar perdas de bem-estar.** Em Portugal, o sistema tarifário para serviços de táxi é definido através de convenção estabelecida entre a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE) e as associações representantes dos detentores das licenças. A regulação do nível de preços poderá decorrer do propósito de limitar o poder negocial dos prestadores *vis-à-vis* os consumidores em determinados contextos, da existência de custos de transação e de problemas de informação assimétrica, podendo ainda decorrer da necessidade de limitar o poder de mercado associado à restrição regulatória do acesso ao mercado. Contudo, a fixação de preços restringe a concorrência e impede a normal resposta da oferta a diferentes condições da procura, em detrimento da eficiência económica. Identificando-se falhas de mercado ou outros objetivos de política pública que justifiquem algum grau de regulação de preços, a intervenção regulatória deve limitar-se à necessária para os resolver.
5. **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**

¹ O que implicará que o contingente não esteja preenchido e que o município onde pretende prestar serviços abra um concurso público e uma licença lhe seja atribuída.

assimétrica, mas pode limitar desproporcionalmente as possibilidades de diferenciação. Nessa medida, os requisitos excessivos e desproporcionais podem criar barreiras à entrada desnecessárias, comprometendo a variedade de escolha e deteriorando as condições de oferta em termos do binómio qualidade/preço, em detrimento do bem-estar dos consumidores. Adicionalmente, os requisitos de qualidade do serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros (v.g., certificação dos motoristas, regime de inspeção de veículos), quando distintos para prestadores de serviços concorrentes, podem criar distorções concorrenciais.

6. **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.** Banir estes novos modelos de negócio pode privar os consumidores dos benefícios da inovação tecnológica e da pressão concorrencial que estes serviços podem exercer sobre os serviços de táxi tradicionais. Um enquadramento regulatório demasiado restritivo pode dificultar a entrada destas novas formas de oferta.
7. **Por outro lado, 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** e pelos mecanismos de reputação que lhes estão associados. Existe, como tal, uma alteração do contexto de mercado, com implicações na análise de falhas de mercado e na adequação da regulação, que reforça a necessidade de uma reavaliação do enquadramento regulatório vigente.
8. **Neste sentido, propõe-se que a revisão regulamentar tenha por objetivo flexibilizar o atual enquadramento regulatório restritivo aplicável aos serviços de táxi, em Portugal e não a extensão da regulação intensa aos novos entrantes.** A avaliação da necessidade de intervenção regulatória deve respeitar os princípios da regulação eficiente, quer para os táxis tradicionais, quer para os novos entrantes. Com efeito, as atuais imposições regulamentares restringem a capacidade dos táxis tradicionais para reagir estrategicamente à pressão concorrencial exercida pelos novos modelos de negócio, colocando-os numa posição de fragilidade perante os novos entrantes. A menor interação concorrencial é, por seu lado, passível de comprometer o objetivo último da proteção do interesse dos consumidores, que a própria regulação se propõe prosseguir.
9. **A revisão regulamentar deve reger-se pelos princípios de uma regulação económica eficiente, sob pena de agravar ou perpetuar os efeitos negativos ao nível da dimensão do mercado.** A não observância destes princípios numa eventual revisão regulatória pode comprometer a inovação e a resposta do mercado às necessidades do consumidor.
10. **A Autoridade da Concorrência (AdC) defende assim uma revisão do enquadramento regulamentar 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**, 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.
11. **A AdC considera que a revisão regulamentar não deve privilegiar um modelo de negócio ou segmento face a outro**, para assim estabelecer um “*level playing field*” entre os diversos operadores, em benefício da concorrência e do bem-estar dos consumidores.

2 INTRODUÇÃO

12. **O presente documento apresenta o entendimento da AdC sobre o impacto na concorrência do enquadramento regulatório atualmente aplicável à atividade de transporte ocasional de passageiros² em veículos ligeiros com motorista em Portugal.**
13. **A atividade inclui atualmente a prestação de: i) serviços de táxi; ii) serviços de aluguer de veículos com motorista; e, ainda, iii) um conjunto de outros serviços** que se enquadram numa prestação de serviços de natureza algo distinta (como os serviços turísticos)³.
14. **Esta atividade está sujeita a intensa intervenção regulatória, sobretudo no que diz respeito aos serviços de táxi.** Neste sentido, desenvolve-se uma avaliação do impacto na

² O transporte rodoviário ocasional é legalmente definido como correspondendo ao transporte realizado sem caráter de regularidade, segundo itinerários, horários e preços livremente negociados ou estabelecidos caso a caso, podendo a capacidade total do veículo ser posta à disposição de um só ou de uma pluralidade de utentes que, neste último caso, o utilizem e remunerem por fração da sua capacidade.

³ Este tipo de serviços inclui ainda os prestados com base em esquemas de partilha (como o *carpooling*, que consiste no uso compartilhado em alternância de um automóvel particular por duas ou mais pessoas), bem como um conjunto de serviços objeto de regulação especial atentos os clientes em causa, tais como o transporte de doentes e o transporte de crianças, que não se considerará na presente análise. Adicionalmente, refira-se ainda que determinados serviços, como o *carsharing* e o aluguer de veículos, sem motorista, poderão satisfazer, ao menos parcialmente, o mesmo tipo de necessidade de transporte.

concorrência decorrente das disposições legais e regulamentares em vigor, no sentido de identificar e avaliar eventuais restrições à concorrência.

15. **Adicionalmente, a recente emergência de novas formas de contratação de serviços de transporte de passageiros, nomeadamente através de plataformas *online* (normalmente associadas a aplicações móveis⁴), tem colocado desafios importantes às regras estabelecidas para regular a atividade**, a nível internacional, não sendo Portugal uma exceção a este respeito.
16. **Existe um amplo debate quanto à forma como estes novos modelos de negócio se enquadram na estrutura e disposições regulatórias vigentes.** Os desenvolvimentos em diversos países face a estes desafios têm sido vários: desde decisões de banir estes novos modelos de negócio, à criação de regulação específica que os acomode ou à introdução de disposições que visam restringir o exercício da sua atividade.
17. **Em Portugal, uma das mais relevantes plataformas *online* disponibilizadas é a Uber**, que iniciou atividade em Lisboa em julho de 2014, no Porto, em dezembro de 2014 e no Algarve, em junho de 2016. A ANTRAL (Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros) deduziu um procedimento cautelar junto do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa que, em decisão de 24 de abril de 2015, decretou, a título cautelar, a cessação da atividade de transporte de passageiros em automóveis ligeiros por meio de plataformas *online* em Portugal e de outras atividades relacionadas desenvolvidas pela empresa Uber em Portugal, como o funcionamento da respetiva plataforma eletrónica⁵. Em 16 de junho de 2016, o Tribunal da Relação julgou parcialmente procedente a apelação da Uber relativamente à decisão do procedimento cautelar⁶.
18. **Os desafios associados ao surgimento destas plataformas, e a necessidade de lhes dar resposta, são particularmente expressivos tendo em conta que estes novos modelos de negócio parecem ser positivamente acolhidos pelos consumidores.** Com efeito, vêm oferecer novas funcionalidades, eventualmente apelando a procura previamente não explorada (“criando mercado”) ou oferecendo serviços percecionados, pelo consumidor, como substitutos dos serviços de táxi tradicionais.
19. **Estes desenvolvimentos suscitaram também uma reação estratégica dos prestadores de serviços de táxi tradicionais**, nomeadamente através da utilização de tecnologias idênticas para contratação dos seus serviços, como a oferta de serviços de táxi via plataformas eletrónicas. Nessa medida, atenuam-se as fronteiras entre estes tipos de serviços (*vide* ITF 2016a).
20. **Concomitantemente, o Governo criou um grupo de trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro**, que apresentou um conjunto de recomendações em 1 de julho de 2016⁷. Segundo a comunicação social⁸, na sequência destas recomendações o Governo terá solicitado ao IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, a preparação da regulamentação da atividade de transporte de

⁴ *Software* desenvolvido para ser instalado num dispositivo eletrónico móvel, como um *smartphone* e que pode ser instalado no dispositivo pelo respetivo fabricante ou pelo utilizador e, neste último caso, a título gratuito ou oneroso.

⁵ *Vide*, respetivamente, decisão de 24 de abril de 2015 da 1ª Secção Cível do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa no processo n.º 7730/150T8LSB (procedimento cautelar), que determina a aplicação das medidas cautelares, e decisão de 25 de junho de 2015 do mesmo Tribunal, que decide no sentido da *manutenção das medidas cautelares previamente tomadas e julga improcedente a oposição da requerida*.

⁶ *Vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa na Apelação n.º 7730/150T8LSB.L1 de 16 de junho de 2016.

⁷ *Vide*: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2016/notaimprensaGTMSTPAL.PDF>.

⁸ *Vide*: <https://www.publico.pt/economia/noticia/governo-manda-criar-regulamento-para-legalizar-uber-em-portugal-1736961>.

passageiros em automóveis ligeiros descaracterizados e da atividade e funcionamento das plataformas eletrónicas que ofereçam serviços de mobilidade.

21. **A 26 de setembro de 2016, a AdC recebeu de Sua Excelência, o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, para parecer no âmbito de consulta direta, um 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/princípios defendidos pela AdC no presente relatório.
22. **Para além de uma avaliação das disposições regulatórias em vigor, o presente documento destaca os princípios de regulação eficiente** que devem orientar uma eventual revisão do enquadramento regulatório.
23. **A introdução de disposições regulatórias e regulamentares pode ser uma ferramenta estratégica para atingir fins de política pública vários**⁹. A articulação dos diversos objetivos cabe ao legislador. Não competindo à AdC ponderar outros objetivos de política pública que não a defesa e promoção da concorrência, o presente documento destaca as ponderações que importa efetuar, a fim de acautelar o funcionamento da concorrência, no interesse da maximização do bem-estar do consumidor.
24. **Assim, sempre que as disposições visando outros objetivos de interesse público concorram com o da promoção e defesa da concorrência, não se questionando o interesse público do objetivo em causa, alerta-se para: i) a necessidade de se levar a cabo uma análise de eficácia e adequação das disposições em causa face ao objetivo a atingir; ii) o custo, para a concorrência, das disposições em causa, que importará ter em conta na análise de políticas públicas a desenvolver; e iii) a necessidade de se equacionarem soluções alternativas menos restritivas da concorrência.**
25. **Nessa análise, e tendo presente que algumas medidas apresentadas como necessárias à promoção de outros objetivos de interesse público concorrem, como referido, com a promoção e defesa da concorrência, a AdC está disponível para colaborar com a Assembleia da República e o Governo, em articulação próxima com as demais entidades públicas com competências nesta matéria, designadamente o IMT, a AMT - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e as câmaras municipais.**

3 DESCRIÇÃO DO ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO EM PORTUGAL

26. **A atividade de transporte ocasional de passageiros em veículos ligeiros com motorista em Portugal enquadra-se na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, aprovada pela Lei n.º 10/90, de 17 de março (“Lei de Bases”), que estabelece como objetivos fundamentais a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e a promoção do maior bem-estar da população.**

⁹ Nos termos do artigo 2.º da Lei de Bases serão tidos em conta os *imperativos de defesa nacional e as necessidades de ordem estratégica, as orientações das políticas de ordenamento do território e desenvolvimento regional, qualidade de vida e proteção do ambiente, as necessidades dos demais setores da atividade económica, a economicidade do consumo de energia e as necessidades de segurança da circulação e dos transportes.*

27. **A Lei de Bases prevê um regime de livre acesso¹⁰ para os transportes particulares e a aplicação de um regime de licenciamento ao transporte público,** sujeito a requisitos técnicos e de identificação.
28. **A atividade de transporte ocasional de passageiros em veículos ligeiros com motorista em Portugal inclui:**
- I. **serviços de táxi ou “transportes em táxi”,** definidos como transportes públicos de aluguer em veículos ligeiros de passageiros¹¹;
 - II. **serviços de transporte com veículos turísticos (Letra T) e veículos isentos de distintivo (Letra A),** aos quais é aplicável o regime de acesso à atividade previsto para os transportes em táxi¹²;
 - III. **serviços de aluguer de veículos com motorista,** ao abrigo da possibilidade de celebração de contrato adicional de condutor¹³ e outros serviços, como os prestados por agências de viagens e turismo¹⁴ e por empresas de animação turística¹⁵.

3.1 Serviços de táxi

29. De acordo com a atual legislação, o serviço de transporte em táxi consiste no transporte de passageiros de um determinado local para outro, efetuado através de um veículo automóvel ligeiro de passageiros afeto ao transporte público, equipado com aparelho de medição de tempo e distância (taxímetro) e com distintivos próprios. Segundo a legislação, o transporte em questão é efetuado unicamente ao serviço de uma entidade, segundo itinerário da sua escolha e mediante retribuição calculada pelo taxímetro.
30. **Em função das características dos serviços prestados e da forma de contratação, podem distinguir-se, genericamente, três segmentos de serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros:**
- I. ***Chamada de táxi na via pública (“hailing”)***
O táxi está em deslocação e é chamado pelo passageiro que pretende o transporte no momento.

¹⁰ O regime de livre acesso aplicável aos transportes particulares encontra-se previsto no artigo 16.º da Lei de Bases, que salvaguarda, contudo, a respetiva sujeição a normas regulamentares relativas a requisitos técnicos e de identificação dos veículos e a meios de controlo do efetivo carácter particular dos transportes, objeto do artigo 17.º.

¹¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pela Lei n.º 156/99, de 19 de setembro, pela Lei n.º 106/2001, de 31 de agosto, tendo ainda sido alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março e subsequentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 4/2004, de 6 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro.

¹² Cfr. previsto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

¹³ Nos termos previstos no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto O Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro, prevê o regime do acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, também designada por atividade de *rent a car*.

¹⁴ O regime de acesso e de exercício da atividade das agências de viagens e turismo foi aprovado pelo Decreto-Lei 61/2011, de 6 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 199/2012, de 24 de agosto e ainda alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2014, de 14 de fevereiro.

¹⁵ O regime de acesso e exercício da atividade das empresas de animação turística encontra-se regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro.

II. Praça de táxis

O táxi encontra-se parqueado num local específico onde apenas os táxis podem parar (praça de táxis) e o passageiro desloca-se a esse local para entrar no veículo e iniciar o transporte nesse momento.

III. Táxis pré-contratados

Os serviços de táxi podem ser contratados previamente à utilização do serviço por diversas vias, nomeadamente por telemóvel, central rádio táxi ou contratação por escrito.

31. **Recentemente, em resultado da inovação tecnológica, surgiram novas formas de contratação associadas a plataformas *online***, que esbatem as fronteiras entre o segmento de serviços contratados no momento (*hailing* e praça de táxi) e os serviços pré-contratados. Com efeito, as funcionalidades associadas a essas plataformas contribuem para articular eficientemente os condutores associados às plataformas e, em especial quando possuem uma densa rede de condutores, podem permitir assegurar serviços de transporte com tempos de espera reduzidos. De acordo com a informação submetida pela Uber à AdC, em Lisboa e no Porto, o tempo de espera médio pelos serviços de transporte contratados através da plataforma Uber, em dezembro de 2015, foi de 5,7 minutos. A título ilustrativo, refira-se que em Londres o hiato temporal entre a solicitação via aplicação Uber e a chegada do veículo é de 3,6 minutos¹⁶.

32. **A legislação existente estabelece as seguintes disposições regulatórias:**

A. Regulação ao nível da entrada no mercado:

A entrada no mercado encontra-se sujeita a licenciamento correspondente à emissão de alvará pelo IMT (referido na lei como “**acesso à atividade**”) bem como a licenciamento a nível municipal (referido na lei como “**acesso ao mercado**”).

O acesso ao mercado é objeto de restrição quantitativa, sendo o número de licenças de táxi definido pelas câmaras municipais em cada concelho/freguesia, que estabelecem contingentes máximos de veículos definidos.

A entrada no mercado está ainda condicionada pelos requisitos legais aplicáveis aos condutores e veículos para prestação de serviços de táxi. Estes requisitos estão intrinsecamente ligados ao regime de entrada no mercado mas poderão ter por base preocupações com a qualidade e a segurança dos serviços, assim como outros aspetos do exercício da atividade, pelo que se abordam *infra* em secção autónoma.

B. Regulação de preço dos serviços:

Os preços são definidos através de convenção estabelecida entre a DGAE e as associações representantes dos detentores de licenças de táxi.

C. Regulação de qualidade/segurança e outros aspetos do exercício da atividade:

A regulação de aspetos de qualidade/segurança do serviço e de outros aspetos relativos ao exercício da atividade legalmente estabelecida refere-se, nomeadamente, à certificação dos veículos, com a imposição de determinadas características (*v.g.*, dimensão, lotação e imagem dos veículos) e a um regime especial de inspeção, à habilitação de motoristas, à determinação da forma de prestação de serviços e ainda à publicidade nos veículos.

¹⁶ Vide “Competition and Markets Authority response to Transport for London’s private hire regulations proposals”.

A legislação também define algumas práticas que têm que ser cumpridas na prestação de serviços de transporte de passageiros em táxi, que decorrem das obrigações de serviço público (*v.g.*, proibição genérica de recusa de prestação do serviço que lhe é solicitado e obrigação de transporte de bagagens e animais de companhia).

3.1.1 Regulação ao nível da entrada no mercado

3.1.1.1 Regime de acesso à atividade

33. **O acesso à atividade encontra-se sujeito a licenciamento, traduzido na emissão de alvará pelo IMT.** O alvará é intransmissível e é emitido por um prazo não superior a 5 anos, sendo renovável mediante comprovação de que se mantêm os requisitos de acesso à atividade.
34. **Nos termos da Lei, podem prestar serviços de táxi sociedades comerciais, cooperativas e empresários em nome individual.** Os primeiros podem explorar várias licenças e os segundos apenas uma¹⁷.
35. **Desde 2013, o regime legal prevê apenas como requisito de acesso a capacidade financeira** para o exercício da atividade de transportador em táxi, *para garantir a boa gestão da empresa*¹⁸.
36. **A capacidade financeira é concretizada em Portaria**, correspondendo à¹⁹:
 - i. emissão inicial de alvará: detenção, pelo menos, do capital social mínimo estabelecido para a constituição de sociedades comerciais ou cooperativas, o qual, no caso da constituição das sociedades por quotas e das sociedades unipessoais por quotas deixou de ser obrigatório com o Decreto-Lei n.º 33/2011, de 7 de março, passando o capital social a ser livremente definido pelos sócios;
 - ii. renovação de alvará: detenção de um montante de capital e reservas pela empresa equivalente a, pelo menos, 1000 euros por cada táxi licenciado.
37. **Na medida em que a exigência de capital mínimo para emissão inicial de alvará se aplica apenas a alguns dos agentes - atendendo a que o capital social mínimo foi eliminado no caso das sociedades por quotas e das sociedades unipessoais por quotas - o requisito, tal como atualmente previsto, estabelece um quadro regulatório diferenciado entre operadores**, sem que seja clara a razão para tal. Efetivamente, ou a necessidade de assegurar uma determinada capacidade financeira para o desenvolvimento da atividade decorre de considerações de interesse público e, nesse caso, para além do cumprimento dos requisitos da lei geral relativamente à constituição de capital social ou cooperativo, devem ser impostas reservas a todos os operadores de forma indiferenciada (correspondendo, porventura, a determinado montante como ocorre para a renovação do alvará) ou tal não acontecendo, não devem ser impostas a nenhum operador.
38. **Note-se que para efeitos de renovação de alvará se impõe a todos os operadores, sem diferenciação, a detenção de um montante fixo mínimo em termos de capital e reservas.** No entanto, se a detenção de qualquer montante mínimo não é exigida a alguns operadores durante os primeiros 5 anos, *i.e.*, até à renovação do alvará, tal pode levar a considerar este

¹⁷ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 251/98 previa como requisitos de acesso à atividade de transporte em táxi a idoneidade e a capacidade técnica ou profissional dos responsáveis das empresas, os quais foram eliminados pela alteração do diploma introduzida pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro, que simplificou o acesso à atividade. Manteve-se, não obstante, o requisito relativo à capacidade financeira do titular do alvará.

¹⁹ Vide artigos 4.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 251/98 e artigo 6.º da Portaria n.º 334/2000, de 12 de junho. A comprovação dos requisitos de capacidade referidos é efetuada: *i)* no início da atividade, por meio de certidão do registo comercial de onde conste o capital social e *ii)* durante o exercício da atividade, por meio de duplicado ou cópia autenticada do último balanço apresentado para efeitos de IRC ou por garantia bancária.

requisito desnecessário. Com efeito, não sendo ele imposto a todos os operadores nos primeiros 5 anos, não se compreende a razão de exigir o seu cumprimento após aquele período.

39. **Atentas estas diferenças de regime, o requisito da capacidade financeira, nos termos atualmente previstos, não parece ser adequado à prossecução dos objetivos** de assegurar a boa gestão da empresa, tendo ainda como efeito a introdução de distorções concorrenciais.

3.1.1.2 *Regime de acesso ao mercado (restrições quantitativas)*

40. **O acesso ao mercado encontra-se limitado a um número fixo de operadores**, determinado pelas câmaras municipais, com uma periodicidade não inferior a 2 anos, sendo previamente ouvidas as *entidades representativas do sector*.
41. **Os contingentes são estabelecidos por freguesia**, para um conjunto de freguesias ou para as freguesias que constituem a sede do concelho.
42. **Da Lei de Bases resulta que esta disposição terá como possível justificação a tutela de preocupações** de: *i) acessibilidade, ii) ordenamento do território e iii) proteção do ambiente, iv) liberdade de escolha da forma de contratação do meio de transporte e v) economicidade do consumo de energia.*
43. **O regime de acesso tem ainda como consequência a introdução de limitações à prestação de serviços de táxi em função do regime de estacionamento** pré determinado pelas câmaras municipais no âmbito do licenciamento, de entre os seguintes previstos na Lei²⁰:
- i. Livre: os táxis podem circular livremente à disposição do público, não existindo locais obrigatórios para estacionamento;
 - ii. Condicionado: os táxis podem estacionar em qualquer dos locais reservados para o efeito, até ao limite dos lugares fixados;
 - iii. Fixo: os táxis são obrigados a estacionar em locais determinados e constantes da respetiva licença; e
 - iv. Escala: os táxis são obrigados a cumprir um regime sequencial de prestação de serviço.
44. **A Lei prevê ainda regimes específicos de contingentação** nos seguintes termos²¹:
- i. Contingentes especiais e regimes de estacionamento de táxis com natureza predominantemente extra concelhia pelo IMT, que visam responder a preocupações de *coordenação deste serviço com terminais de transporte terrestre, aéreo, marítimo ou intermodal*.
 - ii. Contingentes especiais para táxis para pessoas com mobilidade reduzida, que é aplicável *sempre que a necessidade deste tipo de veículos não possa ser assegurada pela adaptação dos táxis existentes no concelho*.
45. **Ao impor um processo de licenciamento sujeito a contingente (de âmbito municipal) que se traduz em restrições quantitativas (*numerus clausus*) à entrada no mercado, a lei limita o número de prestadores que nele podem operar e cria uma barreira geográfica à possibilidade das empresas oferecerem bens e serviços.** Proceda-se, de seguida, a uma avaliação deste instrumento regulatório, analisando os argumentos que, em geral, são

²⁰ Cfr. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

²¹ Cfr. artigo 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

apresentados a favor da imposição de restrições quantitativas à entrada no mercado dos serviços em causa, assim como o seu potencial impacto na concorrência.

46. **Um dos argumentos habituais apresentados em favor da restrição quantitativa à entrada é o de que a livre entrada seria passível de induzir excesso de oferta no setor**, face aos baixos custos de entrada²². De acordo com esta argumentação, o excesso de entrada implicaria uma redução da taxa média de utilização da capacidade dos táxis, aumentando os custos médios, assim comprometendo a produtividade média da atividade e o rendimento dos operadores. A este alegado excesso de oferta é ainda associado o risco de comprometer a utilização racional das infraestruturas, principalmente nos locais onde existe maior procura (v.g., terminais de aeroportos, praças de táxis mais relevantes, centro da cidade).
47. **Contudo, a literatura económica não parece sustentar este argumento do substancial (não temporário) excesso de capacidade, na medida em que os custos afundados²³ da atividade não são significativos**. Com efeito, o excesso de capacidade apenas seria relevante caso existissem custos afundados substanciais associados à atividade, uma vez que é a dimensão destes custos que determina as decisões de saída. Na medida em que existe evidência de que os custos fixos dos operadores são reduzidos e de que ativos como as viaturas podem ser transacionadas em mercado secundário, os custos afundados serão, em geral, pouco importantes (OCDE, 2007 e ITF, 2016a).
48. **Adicionalmente, estes argumentos não tomam em conta o impacto positivo da expansão da oferta no bem-estar dos consumidores, em resultado da redução dos períodos de espera, e consequente expansão da procura**. Estes efeitos decorrem da interdependência da procura e da oferta destes serviços, em particular da existência de economias de densidade. A procura de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros é determinada pelas preferências dos consumidores ao nível *i*) do preço (estrutura tarifária e valor das tarifas) e *ii*) da qualidade do serviço (v.g., tempo de espera, segurança da viagem, conforto, limpeza do carro, qualidade de interação com o condutor, conhecimento dos percursos pelo condutor). Maior oferta de táxis implica menor tempo de espera pelo serviço, o que *ceteris paribus* leva a um aumento da procura de táxis.
49. **Refira-se, ainda, que algumas situações concretas como sejam eventuais problemas de congestionamento de áreas específicas (v.g., certas praças de táxis no centro da cidade ou terminais de aeroportos) poderão emergir na sequência da eliminação das restrições à entrada**. Caso tal suceda, devem ser endereçadas com 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 (v.g., licenças temporárias ou otimização da utilização das infraestruturas via preços²⁴).
50. **Refira-se, adicionalmente, que de acordo com a OCDE (2007), não se justifica a manutenção de restrições quantitativas à entrada por razões de equidade**. De acordo com o mesmo documento, não está demonstrado que a remuneração dos motoristas de táxi seja superior no contexto de restrições à entrada. Enquanto parte dos motoristas poderão

²² Alguns artigos referem ainda, como impulsionadores do excesso de entrada, a eventual falta de informação relativa às condições de mercado e a inexistência de oportunidades de emprego alternativas para trabalhadores menos qualificados (v.g., Teal e Berglund, 1987).

²³ Custos incorridos que não podem ser recuperados caso a empresa abandone a atividade ou saia do mercado.

²⁴ O congestionamento de determinadas infraestruturas, como sejam praças de táxi em aeroportos ou estações de comboio, pode ser abordada de forma mais eficiente pela aplicação de tarifas à sua utilização do que através de restrições à entrada (v.g., Frankena and Pautler, 1984).

ser detentores da licença, muitos motoristas não são detentores das licenças, incluindo aqueles que são assalariados dos detentores das licenças. O valor associado aos *numerus clausus* é refletido de forma especulativa no valor das licenças e apropriado pelos detentores das licenças (sem correspondência direta aos motoristas). Já a eliminação dessas restrições aumentaria o acesso à atividade a quem cumpra os requisitos mínimos (por exemplo, motoristas de táxi não detentores de licença)²⁵. Adicionalmente, argumentos de equidade sempre teriam de ser ponderados com a perda de bem-estar dos consumidores associada à restrição à entrada. Refira-se, ainda, que numa perspetiva dinâmica, a restrição quantitativa à entrada e, em geral, um quadro de excessiva intervenção regulatória, é passível de comprometer os incentivos ao investimento e à inovação ao nível destes serviços, comprometendo a atratividade da oferta face a outras alternativas de mobilidade, que apelem mais aos consumidores. Assim, as restrições excessivas podem comprometer a sustentabilidade dinâmica do setor a longo prazo, e a sua capacidade para reagir estrategicamente à inovação desenvolvida fora do setor.

51. **Outro argumento apresentado pelos defensores das restrições quantitativas à entrada está associado às externalidades negativas da atividade ao nível da poluição e congestionamento** no trânsito urbano que, num regime de livre entrada, alegadamente conduziriam a um número de táxis superior ao ótimo social. Este argumento assenta em hipóteses que não encontram sustentação na literatura económica, designadamente que a restrição à entrada de veículos de transporte de passageiros reduz o nível de congestionamento urbano, e que os benefícios associados excedem os custos dessa imposição regulatória (v.g., escassez de oferta, preços mais elevados, caso não exista regulação de preços, e tempos de espera alargados). Esta ponderação de custos e benefícios é questionável desde logo porque a restrição à entrada de serviços de transporte de passageiros é passível de gerar um desvio de consumidores, mesmo que parcial, dos serviços em causa para a utilização de veículos privados (v.g., Frankena e Pautler, 1984). Com efeito, um aumento da utilização de táxis pode levar a uma menor utilização de veículos privados, pelo que medidas de promoção da utilização de táxis são por vezes apresentadas como promotoras da redução do congestionamento. Ademais, existem outras medidas para prosseguir objetivos de política pública relacionados com a poluição e o congestionamento urbano que são consideradas, em geral, mais eficazes e menos passíveis de induzir distorções nos mercados.
52. **Adicionalmente, é argumentado que a livre entrada e a deterioração das condições de rentabilidade por esta induzida podem refletir-se na deterioração das condições de segurança e qualidade** do serviço prestado aos consumidores. Refira-se, a título ilustrativo, que na ausência de regulamentação do descanso obrigatório dos motoristas, estes poderiam compensar uma eventual redução de rendimento resultante do menor número de viagens/hora com um aumento do número de horas de trabalho e uma diminuição das horas de descanso, o que poderia afetar a segurança na condução.
53. **Contudo, a relação causal entre as restrições quantitativas, *per se*, e o nível de qualidade e segurança não se encontra demonstrada**, nem assenta numa fundamentação teórica robusta. Preocupações com a segurança e a qualidade serão melhor endereçadas com requisitos de certificação e regulação dessas duas dimensões (v.g., de veículos e condutores). Com efeito, a eliminação de *numerus clausus* não tem de ser acompanhada por menos regulação ao nível da qualidade, podendo aliás ocorrer a par de um reforço da regulação de qualidade e dos requisitos de certificação, se tal se entender necessário para dar resposta a preocupações desta natureza. A este respeito, os requisitos regulatórios

²⁵ O direito de acesso à profissão para quem reúna os requisitos para a desenvolver foi um dos argumentos que esteve na base de uma das decisões de tribunal (*Humphrey v Minister for Environment and Local Government*, 2000), que desencadearam o processo de desregulamentação no ano 2000 na Irlanda.

deverão evitar criar barreiras à entrada desnecessárias e cingir-se ao mínimo que assegure os objetivos em causa.

54. **A existência de contingentes e de licenciamento ao nível municipal resulta em restrições geográficas à atividade dos prestadores de serviços de transporte, com efeitos negativos para a concorrência** e para a eficiência na utilização da capacidade de transporte. A introdução de uma maior liberdade geográfica na prestação de serviços de transporte ocasional de passageiros aumenta a concorrência e promove uma melhor adequação entre a oferta e a procura, nomeadamente em resultado de variações sazonais na procura. Adicionalmente, permite uma redução de custos para os utilizadores que se movimentem entre concelhos próximos (atualmente existe um custo adicional pago pelo utilizador que sai do município onde solicita o serviço, uma vez que, por não estar autorizado a recolher passageiros em outros municípios, o táxi tem de regressar vazio ao seu município).
55. **A restrição quantitativa à entrada é uma forma de intervenção regulatória bastante intrusiva, passível de deteriorar substancialmente as condições de concorrência no mercado.** Esta medida restringe a entrada e a expansão e limita, nessa medida, a intensidade concorrencial no mercado.
56. **Afigura-se, assim, difícil de reconciliar esta intervenção no mercado com os princípios da regulação económica eficiente, nomeadamente em termos da proporcionalidade do instrumento regulatório.** Adicionalmente, um princípio geral importante na determinação da abordagem regulatória é o fazer depender a aplicação de instrumentos regulatórios, em particular quando intrusivos, da demonstração das vantagens dessa solução face a um contexto de livre funcionamento do mercado.
57. **Eventuais objetivos de cariz social, relacionados nomeadamente com a satisfação das necessidades de transporte de pessoas com mobilidade reduzida, podem ser acautelados com instrumentos que não impliquem a introdução de restrições quantitativas à entrada.** Refiram-se, por exemplo, os incentivos financeiros para os prestadores que usem veículos adaptados para compensar os custos adicionais associados à aquisição/adaptação destes veículos. Adicionalmente, a par de situações de congestionamento em determinados locais, poderá registar-se uma escassez de oferta em locais onde a menor dimensão da procura possa não atrair uma oferta capaz de responder às necessidades de transporte das populações (v.g., regiões de menor demografia no interior do país), comprometendo eventuais objetivos de política pública^{26,27}. Caso se conclua pela necessidade de subsidiação, esta deve ser desenhada com o cuidado de minimizar distorções entre diferentes tipos/segmentos de prestadores. Com efeito, a introdução de restrições concorrenciais ou de distorções concorrenciais entre eventuais diferentes segmentos de prestadores, por exemplo ao nível dos serviços de transporte a pessoas com mobilidade reduzida, é passível de deteriorar as condições de oferta disponibilizadas aos utilizadores desses serviços.

²⁶ Estas preocupações foram também destacadas pela AMT, pela DECO (Associação para a Defesa do Consumidor) e pela Federação Portuguesa do Táxi nos seus comentários em sede de consulta pública promovida pela AdC à versão preliminar do relatório.

²⁷ Nos comentários submetidos à AdC no âmbito da consulta pública à versão preliminar do relatório, a AMT destaca que o quadro regulamentar atual, com características próprias de um serviço público, não terá sido alheio à relevância que o serviço de táxi assume no contexto do sistema de transportes nacional, como meio de transporte alternativo ou complementar do sistema de transportes público regular, em particular, para colmatar ou mitigar a insuficiência de transportes regulares em alguns pontos do território, fora dos grandes centros. Considera, também, a AMT que se poderá justificar um regime de fixação de obrigações de serviço público específicas, restritas às situações em que tal se justifique, em função da escassez da oferta.

58. **A extensão dos custos da restrição quantitativa à entrada depende, entre outros aspetos, da diferença entre o número de serviços realizados num equilíbrio de livre entrada e o número de serviços realizados num contexto de restrição à entrada**, quando esta restrição é ativa (e, como tal, quando relevante). Quanto mais expressiva for esta diferença, mais restritiva é a intervenção e maior a escassez de oferta associada. No caso do concelho de Lisboa, de acordo com a informação submetida à AdC pela Câmara Municipal de Lisboa, o contingente geral em vigor é de 3550 licenças, tendo sido fixado em 1992 (sendo anteriormente de 3400). Refira-se, ainda, que do contingente de 3550 foram emitidas 3447 licenças de táxi (a que acrescem as 50 licenças do contingente especial para táxis para pessoas com mobilidade reduzida). A Câmara Municipal de Lisboa refere que *“a não abertura de concurso público para a atribuição das restantes (103) licenças do contingente geral terá na sua génese várias razões, sendo que as mais referidas são: o excesso de oferta de táxis licenciados no município de Lisboa, designadamente, face ao acentuado decréscimo da população residente no concelho de Lisboa, verificado nos últimos anos, aliado à crise económica, sobretudo desde 2011”*²⁸.
59. **Refira-se que, na ausência de regras bem estabelecidas e objetivas, suportadas em modelos económicos ou de regulação, para a determinação dos contingentes, gera-se um grau de discricionariedade que dificulta o escrutínio dos limites estabelecidos.** Neste contexto, dificilmente o resultado de uma intervenção sem objetivos claramente definidos e quantificáveis, e sem regras assentes em modelos de determinação do alegado nível ótimo de oferta baseados em princípios económicos sólidos, poderia gerar uma melhoria face à solução de livre entrada. A estes problemas acresce a assimetria de informação do decisor face à indústria. Assim, mesmo que se concedesse que a livre entrada levaria a excesso de oferta face ao ótimo social, o que não parece sustentado pela teoria económica como *supra* se discutiu, o equilíbrio de livre entrada sempre seria a melhor alternativa disponível (OCDE 2007).
60. **O valor da perda de bem-estar decorrente da restrição da entrada é refletido no elevado valor das licenças, que espelha a renda associada à restrição.** O valor destas licenças pode representar um aumento dos custos para os operadores que não consigam obtê-la através de concurso público. Refira-se, a título ilustrativo, que as licenças para prestar serviços de táxi no município de Lisboa chegam a ser disponibilizadas em mercado secundário por valores superiores a 100 mil de euros²⁹.
61. **O valor da licença representa o valor atualizado de todas as receitas adicionais para os prestadores de serviços de táxi resultantes do enquadramento regulatório restritivo** para a concorrência. Estima-se que o valor total destas rendas/ano para os serviços de táxi no município de Lisboa esteja no intervalo entre 3,5 milhões de euros e 5,9 milhões de euros^{30,31}. Note-se que estes valores não incorporam a perda de bem-estar adicional

²⁸ Cfr. Comunicação da Câmara de Lisboa, de 16/5/2016.

²⁹ Conforme ofertas em *websites* de anúncios classificados (v.g., OLX). Sobre esta matéria a Câmara Municipal de Lisboa indicou que não dispõe de informação relativa às quantias envolvidas nas transmissões/transferências das licenças de táxi no município de Lisboa, referindo porém que a *“vox populi”* indica valores entre os 100 mil a 150 mil euros no que diz respeito ao contingente geral.

³⁰ O intervalo resulta da consideração de dois valores para as licenças: 100 mil euros e 60 mil euros.

³¹ A partir dos dois valores para as licenças estima-se o valor anual das rendas por licença utilizando uma taxa de desconto equivalente à rentabilidade média (média geométrica de 2011 a 2015) das obrigações a 10 anos dos países da zona Euro com rating AAA (1,73%), nomeadamente a Alemanha, a Finlândia, a Áustria e os Países Baixos. A estimativa para o valor anual das rendas por licença situa-se entre 1.038 e 1.730 euros. Multiplicando as estimativas do valor anual das rendas pelo número de licenças existente no município de Lisboa (3447) obtêm-se os valores que constituem os extremos do intervalo estimado para as perdas de bem-estar no município de Lisboa, resultantes do atual cenário regulatório e para a dimensão atual do mercado. Os estudos da Autoridade da Concorrência Espanhola

associada à menor dimensão de mercado decorrente do enquadramento regulatório restritivo. Também não são considerados os custos associados, por exemplo, aos tempos de espera dos consumidores, assim como as eficiências que poderiam emergir, numa perspetiva dinâmica, num cenário de maior intensidade concorrencial no mercado.

62. **Em suma, não se entende estar demonstrada a adequação e a proporcionalidade da imposição de restrições quantitativas à entrada. Considera-se, assim, que o legislador e os reguladores devem avaliar e ponderar a necessidade e proporcionalidade desta disposição. Adicionalmente, devem ponderar-se instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública** que o legislador entenda acautelar (v.g., redução da poluição e do congestionamento urbano, proteção e segurança do consumidor). Com efeito, as perdas de eficiência económica e de bem-estar associadas à restrição à entrada e a fragilidade dos argumentos apresentados em sua defesa, assim como a desproporcionalidade da medida regulatória, suscitam a necessidade de (re)ponderar o valor deste instrumento regulatório.
63. **Não obstante, reconhecendo-se a necessidade de garantir a segurança dos passageiros, podem justificar-se requisitos de licenciamento e certificação**, definidos pelo regulador em observância dos princípios da regulação eficiente, restringindo-se ao mínimo necessário para os assegurar e evitando distorções entre operadores no mercado.
64. **Para além da referida limitação quantitativa à entrada de operadores, a fixação do regime de estacionamento aplicável a cada operador, aquando do licenciamento pelas câmaras municipais, tem como consequência que apenas determinados operadores possam estacionar em determinadas praças.** Este regime, além da limitação do número de operadores via contingentes e das barreiras geográficas associadas ao carácter municipal dos contingentes, leva a uma limitação entre os próprios operadores licenciados relativamente ao serviço que estão autorizados a prestar (nomeadamente no que respeita à autorização para estacionamento em determinadas praças).
65. **Nessa medida, as disposições relativas à fixação do regime de estacionamento e a respetiva concretização pelas câmaras municipais beneficiariam de uma avaliação e ponderação** face aos objetivos de política pública que possam subjazer a estas limitações (v.g., relacionados com ordenamento e cobertura de território e com o risco de congestionamento de determinadas praças)³².
66. **As consequências deste regime de contingentação são agravadas quando os critérios de classificação de concorrentes nos concursos de atribuição de licenças discriminem potenciais operadores** — nomeadamente em função da localização geográfica e da antiguidade — ou introduzam restrições acrescidas³³. Com efeito, não obstante as licenças serem atribuídas por concurso público e serem transmissíveis para outras empresas

(Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) efetuam cálculos análogos para as cidades de Málaga e Córdoba (dezembro de 2015 e janeiro de 2016) considerando a rentabilidade média das obrigações do Tesouro Espanhol a 10 anos, no período 2000-2012 (4,6%). A utilização de uma taxa de desconto equivalente à rentabilidade média das obrigações do Tesouro Português a 10 anos no período 2000-2012 (5,44%) resulta na estimação de rendas totais/ano no município de Lisboa entre 11,2 milhões de euros e 18,7 milhões de euros. Vejam-se, também, as estimativas de perda de bem-estar associadas a restrições quantitativas para as licenças de táxi, desenvolvidas em Gaunt e Black (1996).

³² Realce-se a relevância de se 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, conforme também referido pela AMT nos comentários submetidos à AdC, em sede de consulta pública à versão preliminar do relatório.

³³ A título de exemplo, os critérios de classificação dos concorrentes e na atribuição de licenças previstos no artigo 19.º do Regulamento de Táxis de Lisboa preveem limitações relacionadas com a *i)* a localização da sede social no Concelho ou a residência no Concelho; *ii)* o número de anos sem ter sido contemplado em concurso; *iii)* o número de anos de atividade no setor e *iv)* a antiguidade da sede ou residência no Concelho.

habilitadas com alvará, poderão existir critérios de seriação ao nível concursal que introduzam distorções concorrenciais.

Conclusões relativas às restrições quantitativas à entrada

No que diz respeito às restrições quantitativas à entrada:

- não se considera estar demonstrada a sua proporcionalidade e adequação;
- recomenda-se que seja avaliada e ponderada a necessidade e proporcionalidade da contingentação da atividade, 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;
- preocupações com a segurança e a qualidade serão melhor endereçadas com requisitos de certificação e regulação ao nível da qualidade (v.g., de veículos e condutores);
- objetivos de cariz social, por exemplo direcionados a pessoas com mobilidade reduzida, podem ser acautelados, se necessário com instrumentos que não impliquem a introdução de restrições quantitativas à entrada.

A delimitação dos contingentes em termos territoriais resulta em restrições geográficas à atividade dos prestadores de serviços de transporte, recomendando-se que seja avaliada e ponderada a sua necessidade e proporcionalidade.

O **regime de estacionamento** de táxis traduz-se numa restrição à concorrência, que deve ser reavaliada face aos objetivos de política pública porventura subjacentes, como o ordenamento e cobertura de território e o risco de congestionamento de determinadas praças.

Num cenário de imposição de limites quantitativos à entrada, deverá eliminar-se o estabelecimento de **critérios de classificação de concorrentes** nos procedimentos de atribuição de licenças que discriminem potenciais operadores, nomeadamente em função da localização geográfica e da antiguidade.

A eliminação das restrições à entrada não necessárias aumentaria o acesso à atividade a quem cumpra os requisitos mínimos, nomeadamente aos profissionais do setor (motoristas de táxi) não titulares de licença.

3.1.2 Preços

67. **Os serviços de táxi encontram-se sujeitos ao regime de preços convencionados**³⁴. O tarifário e respetivos princípios de aplicação são fixados por convenção entre a Administração, representada pela DGAE, e as associações representativas das empresas do setor, ouvido o IMT, sendo a convenção homologada pelo *membro do Governo responsável em matéria de preços*.
68. **Os preços dos serviços de táxi em vigor foram definidos em convenção assinada em 27 de dezembro de 2012** (“Convenção de Preços de 2012”) entre a DGAE, a ANTRAL e a Federação Portuguesa do Táxi (FPT).
69. **A Convenção de Preços de 2012 prevê o sistema tarifário aplicável**, estabelecendo que:
 - i. seja cobrada uma tarifa diurna e uma tarifa noturna, agravada;

³⁴ Nos termos do Decreto-Lei n.º 297/92.

- ii. as tarifas urbanas e ao quilómetro são compostas por uma bandeirada e por frações de percurso e de tempo;
 - iii. as frações de percurso e de tempo são calculadas, respetivamente, em função dos preços negociados para o quilómetro e para a hora de espera;
 - iv. em serviços a percurso podem ser estabelecidos preços para determinados itinerários, em adenda à Convenção;
 - v. aos táxis (com distintivo) é aplicada uma tarifa diurna (entre as 6 e as 21 horas) e noturna (entre as 21 e as 6 horas e durante 24 horas aos sábados, domingos e feriados);
 - vi. pode ser cobrado um suplemento tarifário por chamada telefónica, bagagem e transporte de animais.
70. **A Convenção de Preços de 2012 regula ainda a forma de cálculo e cobrança das várias tarifas aplicáveis:** i) tarifa 3 – serviço com retorno em vazio; ii) tarifa 5 - serviço com retorno ocupado; e iii) tarifa 6 – tarifa à hora.
71. **Assim, em geral, a tarifa final paga pelo passageiro é composta por uma bandeirada e por frações de percurso e de tempo**, calculadas em função dos preços definidos para o quilómetro e para a hora de espera, respetivamente. A existência de um taxímetro no veículo (visível para o passageiro) devidamente aprovado e homologado é definida como condição para a aplicação do sistema tarifário.
72. **A Convenção de Preços de 2012 prevê ainda um conjunto de obrigações de informação aos utilizadores**, nomeadamente sobre o sistema tarifário, a tarifa aplicável no caso dos veículos de transporte com lotação superior a 4 passageiros, bem como obrigações de comunicação de alteração de tarifa no caso de trajetos que envolvam vários tipos de tarifas³⁵.
73. **A fundamentação subjacente ao regime de preços**, de acordo com o Decreto-Lei n.º 297/92, relaciona-se com *a necessidade de garantir aos cidadãos (...) o conhecimento prévio de todas as condições de transporte*, bem como ao estabelecimento *de garantias e de controlo e transparência perante os utilizadores*. As obrigações de serviço público (universalidade) e os princípios previstos na Lei de Bases da *justa rentabilidade dos investimentos efetuados* e da *compensação dos encargos das obrigações de serviço público* poderão, de alguma forma, estar relacionados com o regime de preços.
74. **Este regime de preços convencionados, ao limitar a liberdade dos prestadores para estabelecerem os preços dos serviços, tem como efeito uma limitação da sua capacidade concorrencial**. Com efeito, ainda que contribua para a transparência, o regime de preços convencionados é a opção regulatória mais restritiva da concorrência, na medida em que elimina a capacidade dos prestadores para concorrer ao nível do binómio preço/qualidade. Do ponto de vista da eficiência económica, ainda que o tarifário regulado possa prever a variação dos preços em função do momento e local onde é iniciado/concluído o transporte, o regime de preços convencionados dificulta o equilíbrio entre a oferta e a procura.
75. **Estas restrições adquirem relevância adicional num contexto de emergência de novos modelos de negócio**, na medida em que fragilizam a capacidade dos prestadores de serviços de táxi tradicionais para reagir estrategicamente aos novos entrantes, nomeadamente por via da diversificação das estratégias no par qualidade/preço. Este efeito é passível de agravar as distorções concorrenciais decorrentes do enquadramento

³⁵ Vejam-se as cláusulas 4.^a e 10.^a da Convenção de Preços de 2012.

regulatório e de comprometer o “*level playing field*” entre os diversos tipos de prestadores de serviços.

76. **Adicionalmente, sendo o tarifário estabelecido com base num regime de co regulação, e atendendo à assimetria de informação existente entre os agentes económicos e o Estado, existe o risco de o preço estabelecido estar acima do preço de concorrência.**
77. Na avaliação da regulação, importa ter presente que **a existência de restrições quantitativas à entrada pode reforçar a necessidade de regulação ao nível de preço**, na medida em que aumentam o poder de mercado dos operadores relativamente aos consumidores e o tempo de espera médio por outro prestador. Como tal, é importante evitar cenários em que a necessidade da regulação advém, mesmo que parcialmente, da regulação que esteja em vigor a outro nível, sob pena de se regular excessivamente o mercado.
78. **A interdependência entre a regulação de preço e a regulação a outros níveis não se esgota na questão do acesso ao mercado.** A standardização dos serviços de táxi induzida por disposições regulatórias ao nível da qualidade, ao limitar a capacidade de diferenciação e identificação dos prestadores (induzindo o anonimato), elimina a natureza repetida da interação entre o consumidor e um dado fornecedor, fragilizando os mecanismos de reputação que poderiam introduzir maior disciplina concorrencial ao nível das estratégias de mercado. Nessa medida, este tipo de disposição regulatória pode agravar os problemas de informação e fragilizar as condições para que os operadores concorram ao nível do preço.
79. **Neste sentido, e para evitar a circularidade na análise da necessidade de regulação, deve adotar-se uma abordagem estruturada e integrada, que se desenvolva a partir de uma situação hipotética de ausência de regulação (“*greenfield approach*”).**
80. **Um dos motivos frequentemente apresentado para justificar a regulação de preços no mercado dos serviços de táxi é a existência de custos de transação na atividade. No momento em que um determinado táxi efetua uma paragem para recolher um passageiro na via pública (*hailing*), o consumidor enfrenta incerteza quanto ao preço e a qualidade de serviço**, incluindo no que diz respeito ao tempo de espera por um outro veículo. Num contexto de livre determinação do preço, o consumidor não pode fazer comparação de ofertas alternativas, uma vez que não tem informação sobre as condições de oferta relativas e não pode “reservar” a proposta de preço do táxi que parou. O tempo de espera por um segundo táxi é um custo associado à recusa do preço. Na medida em que não tem informação sobre esse custo, o consumidor faz a sua escolha num contexto de incerteza (Diamond, 1971). Este contexto negocial favorece o prestador do serviço, reforçando o seu poder de mercado relativamente ao consumidor. Na ausência de regulação, este contexto cria incentivos para aumento de preço e exercício do poder de mercado “momentâneo” face ao consumidor. Este contexto é agravado por problemas de informação, em particular nas situações em que o passageiro desconhece o mercado (*v.g.*, turistas), assim como pela “*sensibilidade do passageiro ao tempo*”, que aumenta o custo de espera por um outro táxi.
81. **Os custos de transação existem também no segmento de “praças de táxi”.** Com efeito, ainda que seja possível, em teoria, que os clientes comparem o preço praticado pelos vários táxis de uma praça antes de fazer a sua escolha, a estrutura da praça de táxi pode não ser adequada³⁶ a essa situação. Adicionalmente, aplicando-se a regra de “*first-in, first-out*” (estabelecida legalmente pelo regime de estacionamento em escala), a possibilidade de escolha pelo consumidor resulta impossível.

³⁶ Nomeadamente se a estrutura da praça não permitir que os veículos arranquem em qualquer ordem.

82. **A relevância dos custos de transação é contudo mitigada no caso de serviços pré-contratados.** Neste segmento, na ausência de tarifas reguladas, é possível ao cliente comparar preços. Com base na informação disponível, o consumidor procurará escolher a companhia de táxis que lhe oferece o par qualidade/preço que melhor se adequa às suas preferências.
83. **A extensão dos custos de transação é assim distinta para diferentes segmentos, sendo mais significativa nos serviços contratados via *hailing* e em praça.** A opção regulatória, em observância dos princípios de necessidade e proporcionalidade, deve cingir-se ao necessário para responder a falhas de mercado. Nesta ponderação, deve contudo levar-se em conta os efeitos das formas de contratualização de serviços via plataformas *online*, que mitigam as assimetrias ao nível dos diversos segmentos (*vide* secção 4).
84. **A livre fixação de preço permite concorrência em preços e facilita o equilíbrio dinâmico entre a oferta e a procura.** Esta opção coloca maiores exigências quanto à necessidade de assegurar transparência de preços e de minimizar os custos de transação e as assimetrias de informação, em benefício da concorrência e do bem-estar dos consumidores.
85. **Por outro lado, identificando-se falhas de mercado, ainda que limitadas a alguns segmentos de serviços, (*hailing* e praças de táxi) ou caso se entenda necessário acautelar objetivos de política pública (como seja a proteção do consumidor), admite-se alguma intervenção regulatória ao nível do preço nesses segmentos³⁷.** Existem contudo, formas mais flexíveis de regulação de preços face às disposições regulatórias atualmente em vigor e, como tal, menos restritivas da concorrência.
86. **A regulação de preços pode adotar diversas formas,** que conferem graus distintos de flexibilidade de atuação aos prestadores, com maior ou menor impacto ao nível do equilíbrio entre a oferta e a procura e com implicações distintas em termos de intensidade concorrencial. Têm também implicações diversas ao nível da transparência de preços necessária à sua eficácia. Nos extremos deste espectro estão a liberalização total dos preços (menos restritiva) e a definição de preços fixos (mais restritiva). Entre estes casos existem contudo outras opções regulatórias intermédias.
87. **Refira-se, por exemplo, o modelo de regulação que prevê a imposição de preço máximo³⁸.** Caso o legislador pretenda acautelar objetivos de política pública, como seja, a proteção do consumidor face aos chamados “picos de preços” em determinados estados da procura e a redução do nível de incerteza em que o consumidor faz a sua escolha, a imposição de preços máximos permite atingir este objetivo de forma menos restritiva do que a fixação de preços, na medida em que permite concorrência em preço, nomeadamente via descontos/reduções face ao preço máximo.
88. **Ainda assim, este instrumento interfere no ajuste dinâmico entre a oferta e a procura face a uma situação de livre estabelecimento de preços.** Este instrumento regulatório também apresenta alguns riscos, na medida em que o preço máximo pode representar um ponto focal facilitador de coordenação entre operadores, correndo-se o risco da regulação de preços máximos se converter, em termos efetivos, na definição de um preço fixo.
89. **Estes riscos podem ser mitigados por via de um acompanhamento contínuo dos efeitos da regulação, tendo por base a evidência empírica do mercado,** (re)avaliando regularmente a eficácia, necessidade e proporcionalidade das disposições regulatórias em

³⁷ A AMT acompanha, nos comentários à versão preliminar do relatório submetidos à AdC, a preocupação especial a atribuir a estes segmentos do mercado.

³⁸ Note-se que disposições regulatórias que, para além de um preço máximo, imponham também um preço mínimo (intervalo de preços) restringem a concorrência e dificilmente encontram fundamentação em objetivos de política pública.

vigor e ponderando eventuais ajustes que se entendam necessários, em função das respostas do mercado que se forem observando.

90. **Refira-se ainda ser relevante ponderar o efeito do instrumento regulatório ao nível da inovação**, nomeadamente evitando criar impedimentos ao desenvolvimento de inovação nos preços ou nos serviços prestados (v.g., não impeça serviços *premium*).
91. **Em suma, face à discussão do enquadramento regulatório tendo por base a análise da extensão das falhas de mercado, considera-se que a fixação administrativa de preços pode revelar-se excessiva e implicar perdas de bem-estar**, pelo que uma eventual revisão regulamentar deve flexibilizar as atuais disposições regulatórias ao nível de preços, privilegiando, quando possível, a liberalização de preços, em particular nos segmentos onde as falhas de mercado sejam menos significativas (como é o caso dos serviços pré-contratados).
92. **O objetivo da intervenção regulatória deve ser o de promover proactivamente a concorrência**, através de um enquadramento que, respeitando os princípios de regulação eficiente, seja o mais simples e homogêneo para diferentes prestadores de forma a minimizar distorções concorrenciais, sem prejuízo de falhas de mercado específicas a determinados segmentos que possam justificar alguns ajustamentos.
93. **Identificando-se falhas de mercado ou caso o legislador entenda necessário acautelar objetivos de política pública em segmentos específicos de mercado (nomeadamente o *hailing* e as praças de táxi)³⁹ através de algum grau de regulação de preços, a intervenção regulatória deve restringir-se ao estritamente necessário** para os atingir (v.g., estabelecimento de preços máximos em detrimento da fixação do nível de preços) e ser objeto de avaliação periódica.
94. **É também relevante ponderar outras questões regulatórias** que têm consequências na concorrência e no grau de transparência de preços existente no mercado, nomeadamente: *i)* as obrigações quanto à **publicitação de preços**; *ii)* as obrigações quanto à **notificação dos preços**; e *iii)* as determinações quanto à **estrutura de preços** a praticar.
95. **As opções relacionadas com estas matérias requerem uma análise integrada**, tomando em consideração não só o modelo de regulação de preços a adotar (v.g., preços livres, preços máximos), mas também o enquadramento regulatório mais amplo e o efeito líquido resultante do *trade-off* entre o potencial efeito positivo na transparência de preços e a redução de incerteza para o consumidor, passível de promover a concorrência, e a restrição à concorrência que resulta de uma menor flexibilidade nas estratégias dos operadores, que pode dificultar o ajuste da oferta à procura.
96. **Por fim, refira-se que, independentemente das disposições regulatórias ao nível do preço que possam vir a ser adotadas, será essencial um acompanhamento contínuo** dos desenvolvimentos ocorridos no mercado para determinar:
 - i. a eficácia da opção regulatória adotada, nomeadamente se as disposições regulatórias em vigor têm permitido alcançar os objetivos de política pública que o legislador tenha entendido acautelar e o impacto na concorrência das medidas adotadas;
 - ii. os resultados de mercado de uma eventual liberalização (total ou parcial), avaliando a relevância de eventuais falhas de mercado e o impacto no bem-estar dos consumidores; e

³⁹ Como sejam, a existência de custos de transação e de problemas de informação assimétrica e a necessidade de limitar o poder negocial dos prestadores vis-à-vis os consumidores em determinados contextos de mercado.

- iii. se é necessário ajustar as normas existentes para mitigar ou eliminar o impacto na concorrência no mercado ou para prosseguir mais eficazmente objetivos de política pública que o legislador tenha entendido privilegiar.

97. **Esta análise deve assentar em evidência empírica**, representativa dos desenvolvimentos no mercado (ITF, 2016a; ITF, 2016b).

Conclusões relativas à regulação de preços

- **A fixação de preços (convencionados) restringe a concorrência** e pode implicar perdas de bem-estar.
- Esta restrição adquire relevância adicional com a emergência de novos modelos de negócio, ao fragilizar a capacidade dos prestadores de serviços de táxi tradicionais para reagir estrategicamente aos novos entrantes.
- **As disposições regulatórias ao nível de preços devem ser flexibilizadas**, privilegiando, quando possível, a liberalização de preços, em particular nos segmentos onde as falhas de mercado sejam menos significativas (serviços pré-contratados).
- Identificando-se falhas de mercado ou caso se decida acautelar determinados objetivos de política pública em segmentos específicos (em particular, o *hailing* e as praças de táxi) através de algum grau de regulação de preços, a intervenção regulatória deve restringir-se ao estritamente necessário para os atingir.
- **Num cenário de introdução de maior flexibilização do nível de preços, devem ser ponderadas outras questões regulatórias que têm consequências na concorrência e no grau de transparência de preços existente no mercado**, nomeadamente: i) obrigações quanto à publicitação de preços; ii) obrigações quanto à notificação dos preços; e iii) determinações quanto à estrutura de preços a praticar.
- As opções relacionadas com estas matérias requerem uma análise integrada, tomando em consideração não só o modelo de regulação de preços a adotar (v.g., preços livres, preços máximos) mas também o enquadramento regulatório mais amplo e o efeito líquido resultante dos *trade-offs* em causa.
- **Independentemente das disposições regulatórias ao nível do preço que se adotem, será essencial um acompanhamento contínuo** dos desenvolvimentos ocorridos no mercado, assente em evidência empírica representativa desses desenvolvimentos.

3.1.3 Qualidade/Segurança do serviço e outros aspetos do exercício da atividade

98. **A regulação da qualidade abarca um conjunto de aspetos relacionados sobretudo com o condutor e o veículo que asseguram a prestação do serviço de transporte.** A regulação existente incide assim sobre aspetos de cariz técnico relacionados com a segurança e as características do serviço prestado.
99. **Os argumentos que tradicionalmente justificam a imposição de regulação da qualidade na prestação destes serviços estão relacionados com a existência de assimetrias de informação, uma vez que o passageiro, quando solicita o serviço, desconhece a qualidade do serviço que lhe irá ser prestado.** Segundo estes argumentos, antes de utilizar o serviço, o passageiro não possui informação sobre várias vertentes que influenciam a qualidade global do serviço, nomeadamente aspetos relacionados com a segurança, a limpeza e conforto do veículo, a capacidade de condução do condutor e o seu conhecimento do trânsito e percursos. As características do serviço que apenas podem ser avaliadas após a prestação do mesmo podem definir-se como atributos ou bens “de experiência”. Acresce

que, mesmo após a utilização do serviço, podem existir alguns parâmetros de qualidade e segurança que os consumidores não estarão em condições de avaliar, tratando-se de atributos ou bens “de confiança”⁴⁰.

100. **Argumenta-se assim que, na ausência de regulação da qualidade, as assimetrias de informação associadas à inexistência de efeitos reputacionais disciplinadores das estratégias de mercado podem criar condições propícias a que os prestadores descurem os aspetos de segurança e qualidade.** De facto, não podendo o utilizador antecipar a qualidade do serviço que irá solicitar e não podendo utilizar, nas suas escolhas, “o conhecimento” acumulado das suas (ou alheias) experiências de consumo, o prestador de serviços não terá incentivos para incorrer em custos adicionais associados à qualidade de serviço uma vez que desse esforço não resultará um aumento da procura que lhe é dirigida. Pelo contrário, poderá reduzir os seus custos negligenciando aspetos relacionados com a qualidade e segurança. Esta assimetria de informação resulta numa situação de seleção adversa e leva a uma redução da qualidade no mercado.
101. **Num cenário de desregulação em que seja possível a diferenciação das ofertas e a construção de uma reputação (nomeadamente através da utilização de uma “marca”), as assimetrias de informação diminuem e os incentivos a concorrer em qualidade aumentam.** Nestas condições, o utilizador faz uma escolha ponderando o seu histórico de experiências e/ou o de outros utilizadores. Neste contexto, a disponibilização de serviços através de plataformas *online*, associadas a sistemas de reputação construídos com base na avaliação efetuada ao serviço por utilizadores anteriores, pode contribuir para diminuir as assimetrias de informação *supra* referidas. Este tipo de desenvolvimento pode criar condições para uma maior concorrência baseada na qualidade do serviço prestado. Refira-se, aliás, que caso credíveis, estes mecanismos de reputação podem ser mais eficientes na introdução de incentivos para aumento da qualidade do que requisitos mínimos de qualidade impostos aos prestadores, principalmente quando a monitorização não é eficiente.
102. **Porém, atendendo a que, por um lado, é essencial garantir a segurança dos utilizadores em quaisquer circunstâncias e, por outro lado, existem questões de segurança impercetíveis para o consumidor⁴¹, subsistem falhas de mercado e objetivos de política pública que podem justificar a necessidade de alguma regulação ao nível da qualidade/segurança dos serviços⁴².** Com efeito, os objetivos de política pública tradicionalmente invocados para a regulação da qualidade/segurança de serviço relacionam-se sobretudo com *i)* a segurança dos passageiros, condutores e outros indivíduos, *ii)* a proteção do consumidor, mas também com *iii)* a proteção ambiental e *iv)* a acessibilidade ao serviço por parte de indivíduos com mobilidade reduzida. Caso o legislador entenda acautelar estes objetivos de qualidade/segurança, a regulação destes aspetos pode concretizar-se com a disposição em lei ou noutros instrumentos de regulação, definindo os parâmetros que as empresas, condutores e veículos têm que cumprir. Como

⁴⁰ “Bens de confiança” (ou “*Credence goods*”) são bens cuja qualidade é difícil ou impossível de ser avaliada pelo consumidor, mesmo após o consumo. A título ilustrativo refira-se a situação hipotética de um turista a quem é prestado um serviço que incluiu um desvio desnecessário no percurso, implicando um maior tempo de deslocação e um maior preço, mas que o utilizador é incapaz de identificar.

⁴¹ Estes aspetos impercetíveis para o consumidor limitam a sua capacidade de avaliar a qualidade e segurança do serviço em todas as suas vertentes, mesmo após o consumo.

⁴² A este respeito, os comentários submetidos pela AMT à consulta pública promovida pela AdC ao Relatório Preliminar destacam e corroboram a necessidade de 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.

já referido, caso o legislador entenda ser necessário acautelar outros objetivos de cariz social, por exemplo direcionados a pessoas com mobilidade reduzida, existem instrumentos que os poderão assegurar, sendo relevante ponderar os seus efeitos concorrenciais das opções tomadas a esse nível.

103. **Adicionalmente, ainda que não se possam excluir eventuais diferenças ao nível das assimetrias de informação dos consumidores face à segurança de serviço em diferentes segmentos (*hailing*, praça de táxis e serviços pré-contratados), parece pouco provável que sejam tais que possam fundamentar a discriminação entre segmentos ao nível dos requisitos relativos à segurança.**
104. **Já no que diz respeito a dimensões da qualidade que não se relacionem com a segurança, mais facilmente avaliada pelo consumidor após a utilização do serviço, poderão existir diferenças ao nível da assimetria de informação nos diferentes segmentos de serviços.** A este respeito, refira-se que os modelos de negócio associados a plataformas *online*, atendendo aos mecanismos de reputação que lhe estão frequentemente associados, têm o potencial de atenuar os problemas associados a assimetria de informação, reduzindo a incerteza do contexto em que o consumidor faz a sua escolha. Para tal, é necessário que esteja assegurada a credibilidade e fiabilidade dos mecanismos de reputação implementados. Nesse sentido, a existência de mecanismos de reputação eficientes e credíveis mitiga a necessidade de definição regulamentar das condições de prestação de serviço (v.g., Einav *et al*, 2015).
105. **A diferenciação da qualidade do serviço ocorrerá como resultado da concorrência entre os prestadores no mercado.** Contudo, poderão subsistir falhas de mercado, principalmente ao nível de determinados segmentos (designadamente no *hailing* e praças de táxi). Caso o legislador entenda necessário dar resposta a falhas de mercado ou outros objetivos de política pública, a determinação dos requisitos mínimos deverá atender aos princípios da regulação eficiente, nomeadamente através da demonstração da sua necessidade, proporcionalidade e não discriminação (indevida entre tipos de transportes ou mesmo utilizadores).
106. **Assim, as disposições regulatórias deverão cingir-se ao mínimo necessário para assegurar a resolução das falhas de mercado e atingir os objetivos de política pública.** Os parâmetros de qualidade de serviço a cumprir têm que ser os estritamente indispensáveis e proporcionais para atingir os objetivos estabelecidos pelo legislador, não devendo colocar barreiras à entrada desnecessárias e inibidoras de concorrência. Acresce que as disposições regulatórias devem considerar as evoluções registadas na indústria a nível tecnológico e não bloquear a inovação. A título de exemplo, para além das plataformas eletrónicas já mencionadas, refira-se a introdução do serviço de GPS que poderá reduzir a necessidade de requisitos de um conhecimento detalhado dos percursos por parte dos taxistas.

3.1.3.1 *Imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços*

107. **A Lei estabelece as formas de prestação e cobrança do serviço de transporte em táxi i) em função da distância percorrida e dos tempos de espera, ou ii) à hora, em função da duração do serviço; iii) a percurso, em função de preços estabelecidos para determinados itinerários; iv) a contrato, em função de acordo reduzido a escrito estabelecido por prazo não inferior a 30 dias (que refere o prazo, a identificação das partes e o preço contratual) e v) a quilómetro⁴³.**
108. **Estas disposições enquadram-se na demais regulação existente no setor, nomeadamente no regime de licenciamento aplicável e nas inerentes limitações quantitativas e geográficas,**

⁴³ Veja-se o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

acima referidas, bem como na regulação dos preços aplicável. Com efeito, na prática, estas disposições impedem o prestador de praticar preços inferiores aos convencionados em serviços de duração inferior a 30 dias. Ainda que se alegasse que estas disposições visam proteger o consumidor, o que é desde logo difícil de conciliar com o facto de impedir preços mais competitivos que os convencionados, tal nunca seria fundamentação válida para contratação dos serviços por chamada telefónica ou plataforma *online*.

109. **A previsão legal das formas de prestação e cobrança do serviço de transporte em táxi de forma exaustiva**, ainda que abrangendo diversas formas de cobrança, poderá limitar novas formas de prestação do serviço. Note-se que, como referido, ainda que a lei estabeleça que o serviço pode ser prestado “*a contrato*” impõe, contudo, uma duração mínima de 30 dias para o contrato e a redução a escrito do mesmo, o que representa uma limitação à iniciativa dos prestadores de serviços de táxi.
110. **Estas disposições limitam a capacidade dos prestadores de serviços de táxi concorrerem** livremente no mercado, obstando, por um lado, a que se diferenciem de outros prestadores de serviços de transporte de passageiros e, por outro, a que prestem o mesmo tipo de serviços que outros transportadores porventura possam legalmente prestar (estabelecendo livremente o prazo e o preço).
111. **Atentos estes efeitos e tendo em conta a importância de se devolver flexibilidade nas estratégias de mercado aos prestadores de serviços de táxi, considera-se ser de ponderar a eliminação do carácter exaustivo da especificação** das formas de prestação e cobrança do serviço. Tal deverá, contudo, ser ponderado conjuntamente com a solução a adotar no que respeita aos contingentes para acesso ao mercado e ao regime de preços aplicável.
112. **Nos mesmos termos, entende-se ainda que deverá ser ponderada a eliminação da previsão legal que obriga a que a prestação de serviço de transporte em táxi “a contrato” tenha uma duração mínima de 30 dias e tenha a forma escrita.**

3.1.3.2 *Regulamentação das características dos veículos e afixação da publicidade*

113. **À atividade é aplicável um conjunto de regras que uniformiza questões relacionadas com as características e a imagem dos veículos**, sendo estabelecidos um conjunto de requisitos que limita a escolha do modelo de veículo: *i)* ter matrícula nacional, *ii)* ser um veículo de caixa fechada, *iii)* ter uma distância mínima entre eixos de 2,5 metros, *iv)* ter pelo menos quatro portas, sendo duas obrigatoriamente do lado direito, *v)* ter uma lotação até 9 lugares, incluindo o do condutor, *vi)* ter a caixa pintada nas cores bege-marfim ou verde-mar e preta e *vii)* estar equipado com taxímetro⁴⁴.
114. **Encontra-se ainda previsto um conjunto de normas relativas à regulação da afixação de mensagens de publicidade nos táxis**, sendo delimitado o espaço disponível no automóvel para mensagens publicitárias, nomeadamente no guarda-lamas da retaguarda, nas portas laterais do veículo, excluindo os vidros, e no tejadilho⁴⁵.
115. **Atendendo ao enquadramento geral da regulação que estabelece, nomeadamente, um regime de preços convencionados, a Lei prevê uma uniformização das características dos veículos**, visando porventura uma maior facilidade na identificação de táxis e um menor impacto paisagístico, bem como acautelar preocupações de segurança e qualidade.

⁴⁴ Estas regras encontram-se na Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril foi alterada pela Portaria n.º 1318/2001, de 29 de novembro, pela Portaria n.º 1522/2002, de 19 de dezembro, pela Portaria 2/2004, de 5 de janeiro, e pela Portaria n.º 134/2010, de 2 de março. *Vide*, em concreto, artigos 10.º do Decreto-Lei n.º 251/98 e 1.º da Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril.

⁴⁵ Portaria n.º 277-A/99 e Portaria n.º 134/2010.

Importa, contudo, ter em conta que tal implica uma menor possibilidade de diferenciação entre prestadores.

116. **No que respeita à delimitação do espaço que pode ser utilizado para publicidade, às normas em causa terão estado subjacentes considerações relativas à visibilidade do condutor e, como tal, de segurança.** Sublinhe-se, no entanto, que a Portaria n.º 134/2010 veio permitir a colocação de elementos publicitários no tejadilho, afirmando-se no respetivo preâmbulo que se considera, *“por um lado, que a afixação de mensagens de publicidade nos tejadilhos dos táxis não coloca em causa a segurança rodoviária, e, por outro, promove a melhoria das condições de exploração económica desta atividade”*.
117. **A regulação das características e da imagem dos veículos tem como consequência a respetiva uniformização** e uma consequente limitação da diferenciação entre prestadores, desincentivando a inovação e qualidade na prestação de serviços, na medida em que:
- i. por um lado, impede que sejam prestados serviços de táxi em veículos com características diferentes e, porventura, com menores custos;
 - ii. por outro, dificulta um fácil reconhecimento dos prestadores diferenciados em termos visuais, o que releva sobretudo no âmbito da prestação de serviços com base na chamada na via pública.
118. **Em suma, estas medidas diminuem a concorrência com base na diferenciação entre prestadores**, o que se traduz numa limitação à capacidade de concorrer, impedindo o surgimento de prestadores especificamente dirigidos a determinados nichos de procura, como por exemplo utilizadores que tenham preferência pela utilização de determinados veículos (v.g., veículos de menor dimensão, como sejam veículos com dois lugares, veículos híbridos ou elétricos) e desincentivando a diferenciação da oferta ao limitar a respetiva divulgação (v.g., disponibilização de oferta de *wi-fi* durante o trajeto).
119. **Assim, aquelas medidas consubstanciam restrições à capacidade de concorrer de alguns operadores**, correspondendo ainda a um estabelecimento de *standards* relativos à qualidade do produto que conferem vantagens a determinados fornecedores em detrimento de outros e que são superiores ao nível que consumidores bem informados escolheriam.
120. Note-se que a identificação de veículos automóveis como táxis junto dos consumidores (e das autoridades policiais, no caso da utilização de faixas prioritárias) sempre se fará através do identificador colocado no tejadilho, bem como dos autocolantes relativos à licença e alvará.
121. **Nestes termos, considera-se que deverá ser efetuada uma reponderação das obrigações e limitações relativas às características dos veículos**, cuja flexibilização, nomeadamente se aliada a uma alteração do regime de preços e de acesso ao mercado no sentido de uma maior liberalização, poderá levar a uma maior diversificação da oferta e a uma descida de custos. A flexibilização das normas relativas à publicidade nos veículos poderá ainda incentivar uma maior diversificação das ofertas disponíveis, com impacto na qualidade do serviço prestado.

3.1.3.3 *Regime especial de inspeção*

122. **Aos prestadores de serviços de transporte em táxi impõe-se ainda um regime especial de inspeção**⁴⁶. Tal prende-se com razões de segurança e qualidade na própria prestação do serviço de transporte, podendo traduzir-se em restrições concorrenciais.
123. **Caso a previsão de regime especial de inspeção contenha disposições que resultem em custos desproporcionados, pode ter como efeito uma limitação do número de prestadores** de serviços na medida em que aumente de forma significativa os custos de entrada. Na medida em que não seja imposto a todos os prestadores, introduz efeitos discriminatórios, podendo cercear a possibilidade de os prestadores concorrerem num contexto de *level playing field*.
124. **Considera-se que, no âmbito de uma reponderação do regime regulatório, deverá ser verificada a eficácia do atual regime especial de inspeção** previsto para a prestação de serviços de transporte em táxi face aos objetivos que o mesmo visa acautelar, devendo ainda ter-se em conta que o *level playing field* de todos os prestadores concorrentes deve ser idêntico, salvaguardadas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa.

3.1.3.4 *Seguro*

125. **No que diz respeito à contratação obrigatória de seguros de responsabilidade civil, não decorrerá da Lei qualquer obrigação legal específica de segurar para os transportes públicos de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros** (transportes em táxi), para além do dever de celebração do seguro de responsabilidade civil automóvel nos termos gerais, que visa a proteção dos lesados de acidentes de viação⁴⁷. Não parece, assim, existir uma restrição à concorrência decorrente do regime geral.
126. **No entanto, poderá suceder que, no âmbito da análise de risco efetuada pelas empresas de seguros, as mesmas atribuam um risco mais elevado a prestadores do serviço de táxi**, atento o regime de obrigatoriedade de circulação dos veículos decorrentes das obrigações de serviço público, impondo condições e nomeadamente cobrando prémios de seguros mais onerosos do que a outros prestadores de serviços de transporte, tais como empresas de *rent a car*, agências de viagens e turismo e empresas de animação turística, ao abrigo dos respetivos regimes legais. O mesmo poderá ainda ocorrer no que respeita ao seguro de acidentes de trabalho dos motoristas de táxi.
127. **A existência de eventuais custos diferenciados, ainda que não resultando diretamente de previsões normativas, deve ser tida em conta no desenho regulatório** da atividade de prestação de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista, na medida em que tem impacto nos incentivos dos diversos prestadores.

3.1.3.5 *Habilitação de motoristas*

128. **A Lei estabelece a obrigatoriedade de condução de táxis por motoristas habilitados** com certificado de aptidão profissional correspondente ao título profissional de motorista de

⁴⁶ O regime especial de inspeção previsto no número 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 251/98 foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 144/2012, de 11 de julho, retificado pela Declaração de retificação n.º 44/2012, de 7 de setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/2013, de 25 de julho de 2013, bem como pelo Despacho DGV n.º 5392/99 (2.ª série), de 1 de fevereiro de 1999, publicado no DR n.º 63, de 16.03.1999. Prevê-se uma inspeção obrigatória 1 ano após a data da primeira matrícula e, em seguida, anualmente até perfazerem 7 anos; no 8º ano e seguintes, semestralmente.

⁴⁷ Vide artigo 4.º e n.º 7 do artigo 80.º, ambos do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto.

táxi (CMT)⁴⁸, o qual é válido pelo período de cinco anos, renovável por iguais períodos, contados a partir da data da aprovação no exame ou da renovação.

129. **A Lei prevê requisitos para obtenção do CMT**, nomeadamente os seguintes: *i)* titularidade da habilitação legal válida para conduzir veículos automóveis, da categoria B, com averbamento da classificação no grupo 2; *ii)* não ser considerado *inidóneo*; *iii)* ter a escolaridade obrigatória exigível; *iv)* obter aprovação no exame previsto no artigo 12.º do mesmo diploma e *v)* dominar a língua portuguesa. O exame referido 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 IMT, sendo os requisitos relativos ao conteúdo, duração e organização das ações de formação aprovados por portaria⁴⁹.
130. **Pode ainda traduzir-se numa restrição concorrencial a previsão de um regime especial de certificação de motoristas** que, como se referiu, decorrerá de considerações de segurança, nomeadamente dos utilizadores, relacionadas com a própria prestação do serviço.
131. **Efetivamente, caso esta previsão contenha disposições que resultem em custos desproporcionados, pode ter como efeito uma limitação do número de prestadores** de serviços na medida em que aumente de forma significativa os custos de entrada. Na medida em que não seja imposto a todos os prestadores, introduz ainda efeitos discriminatórios, podendo cercear a possibilidade de os prestadores concorrerem num contexto de *level playing field*.
132. **No âmbito de uma reponderação do regime regulatório incidente sobre o transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista deverá ser verificada a eficácia do atual regime especial de certificação de motoristas** obrigatório para a prestação de serviços de transporte em táxi face aos objetivos que o mesmo visa acautelar, devendo ser ainda ponderado o facto de o *level playing field* de todos os prestadores concorrentes dever ser idêntico, salvaguardadas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa.

⁴⁸ O certificado para o exercício da profissão de motorista de veículos ligeiros de passageiros de transporte público de aluguer encontra-se previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 251/98 e na Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro.

⁴⁹ A certificação das entidades formadoras encontra-se estabelecida no artigo 13.º da Lei n.º 6/2013, aplicando-se ainda a regulamentação constante da Portaria n.º 851/2010, de 6 de setembro, alterada pela Portaria n.º 208/2013, de 26 de junho e na Portaria n.º 251-A/2015, de 18 de agosto.

Conclusões relativas à regulação de qualidade e segurança

- **A regulação de qualidade e segurança deve respeitar os princípios da regulação eficiente** e assegurar a sua monitorização e a sua implementação eficazes.
- **As disposições regulatórias devem cingir-se ao mínimo necessário para responder às falhas de mercado e aos objetivos de política pública** que o legislador entenda acautelar.
- É pouco provável que eventuais diferenças ao nível das assimetrias de informação entre diferentes segmentos (*hailing*, praça de táxis e serviços pré-contratados) justifiquem a discriminação entre segmentos nos requisitos relativos à segurança. A qualidade é mais facilmente avaliada pelo consumidor, sendo as assimetrias de informação menos relevantes no caso de serviços pré-contratados.
- A contratação dos serviços através de plataformas veio atenuar os custos de transação e as assimetrias de informação, e introduzir mecanismos de reputação que consubstanciam novas formas de disciplina das estratégias dos operadores ao nível da qualidade (e do preço), que poderão vir a revelar-se mais eficazes que a imposição de requisitos regulatórios, principalmente se de difícil monitorização.
- **No que respeita à imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços recomenda-se que:**
 - seja considerada a eliminação do carácter exaustivo da especificação das formas de prestação e cobrança, para devolver aos prestadores de serviços de táxi maior flexibilidade nas estratégias de mercado, nomeadamente em resposta a novas formas de prestação dos serviços estribadas em plataformas eletrónicas;
 - seja equacionada a eliminação da previsão legal que obriga à duração mínima de 30 dias e impõe a forma escrita para prestação de serviço de transporte em táxi “a contrato”;
 - se tenha em conta os regimes de acesso ao mercado e de preços aplicáveis, com os quais as soluções regulatórias escolhidas deverão ser concatenadas.
- **Relativamente à regulamentação das características dos veículos e afixação da publicidade** recomenda-se uma:
 - reponderação das obrigações e limitações relativas às características dos veículos, cuja flexibilização pode permitir uma maior diversificação da oferta e uma descida de custos;
 - flexibilização das normas relativas à publicidade nos veículos, que pode incentivar maior diversificação das ofertas, com impacto na qualidade do serviço prestado;no sentido de se conferir aos prestadores de serviços de táxis maior liberdade na determinação das estratégias de mercado, nomeadamente em resposta a novas formas de prestação dos serviços baseadas em plataformas eletrónicas.
- **Relativamente ao regime de inspeção dos veículos e ao regime de habilitação de motoristas** recomenda-se que seja:
 - verificada a eficácia do regime especial de inspeção previsto para a prestação de serviços de transporte em táxi face aos objetivos que visa acautelar;
 - assegurado idêntico *level playing field* para todos os prestadores concorrentes, salvaguardadas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa.

3.2 Outras formas de prestação de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista

133. Em Portugal são também prestados serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista em veículos turísticos (Letra T)⁵⁰, isentos de distintivo (Letra A)⁵¹, de aluguer com motorista (*rent a car*), de agências de viagens e turismo e de empresas de animação turística⁵², no âmbito dos respetivos regimes jurídicos.
134. Independentemente do contexto legal aplicável, o atual contexto económico, com o aparecimento de plataformas eletrónicas que ligam motoristas a consumidores veio permitir que estes operadores se constituam como um fator de concorrência aos serviços de táxi.
135. Concluiu-se existir um conjunto de normas que se traduzem em restrições à concorrência no regime jurídico aplicável a estas atividades:
- i) **Restrições quantitativas no acesso à entrada**, em resultado dos regimes de contingência aplicáveis aos veículos turísticos (Letra T) e aos isentos de distintivo (Letra A) e da acessoriedade do serviço de transporte face aos serviços principais das empresas de *rent a car*, das agências de viagens e turismo e das empresas de animação turística.
 - ii) **Submissão ao regime de preços convencionados na prestação de serviços em veículos isentos de distintivo** (Letra A).
 - iii) **Regulamentação das características dos veículos** turísticos (Letra T), isentos de distintivo (Letra A) e de aluguer com motorista (*rent a car*).
 - iv) **Imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços** por empresas de aluguer com motorista (*rent a car*) e por agências de viagens e turismo.

3.2.1 Restrições quantitativas no acesso à entrada

136. A prestação de serviços de transporte em veículos turísticos (Letra T) encontra-se sujeita a contingentes fixados por zona turística⁵³, sendo Porto, Lisboa e Faro considerados como zonas turísticas para efeitos de fixação de contingentes. A zona turística a que estão afetos delimita o ponto de origem da prestação do serviço de transporte com veículos turísticos. Os contingentes fixados correspondem a i) 20 unidades na zona turística do Porto (incluindo os distritos do Porto, Braga e Viana do Castelo), ii) 100 unidades na zona turística de Lisboa (abrangendo os distritos de Lisboa e Setúbal) e iii) 80 unidades na zona turística de Faro (correspondente ao respetivo distrito). São tidos em conta como critérios na fixação de contingentes o número de dormidas, o índice de ocupação de estabelecimentos hoteleiros e outros elementos determinantes da procura, como a ocorrência frequente de congressos, e que os contingentes apenas podem ser atualizados de 2 em 2 anos⁵⁴.

⁵⁰ As empresas que efetuam transportes com veículos turísticos (Letra T) encontram-se sujeitas às regras de acesso à atividade previstas para os prestadores de serviços de táxi ao abrigo do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 251/98. Desenvolvem a sua atividade com base no regime de preços livres.

⁵¹ Os veículos isentos de distintivo (Letra A) são veículos objeto de concessão de uma dispensa das normas gerais de identificação a que estão sujeitos os táxis. As regras de acesso à atividade são idênticas às aplicáveis aos prestadores de serviços de táxi, nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

⁵² As empresas de animação turística são entidades que desenvolvem atividades lúdicas de natureza recreativa, desportiva ou cultural, que se configurem como atividades de turismo de ar livre ou de turismo cultural e que tenham interesse turístico para a região em que se desenvolvam.

⁵³ Cfr. Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 66/85, de 11 de outubro.

⁵⁴ Vide o Decreto Regulamentar n.º 41/80 e o Despacho da extinta DGTT de 23 de novembro de 1981.

137. **O transporte em veículos isentos de distintivo (Letra A) também se encontra sujeito a um regime de contingentes**, determinados por despacho da DGT (competência que atualmente será do IMT), sob proposta fundamentada da respetiva câmara municipal⁵⁵. O Despacho autoriza a emissão de licenças até limites determinados: i) 1 por sede de concelho; ii) 10% do respetivo contingente, com um máximo de 10, nas capitais de concelho com exceção de Lisboa e Porto e iii) 25 em Lisboa e no Porto, estabelecendo que i) têm preferência os detentores de carteira profissional de motorista de turismo e, que supletivamente ii) deve ser tido em conta o critério de antiguidade das licenças dos requerentes (artigo 6.º). O benefício da dispensa de identificação apenas pode ser utilizado durante 5 anos contados da data da respetiva matrícula, prazo que pode ser prorrogado após inspeção dos veículos⁵⁶.
138. **À semelhança do *supra* referido no que respeita aos contingentes dos serviços de táxi, não se considera estar demonstrada a proporcionalidade e a adequação da imposição de restrições quantitativas à entrada** na prestação de serviços de transporte em veículos turísticos (Letra T) e em veículos isentos de distintivo (Letra A).
139. **Nestes termos, recomenda-se que seja avaliada e ponderada a necessidade e proporcionalidade da contingência da atividade**, considerando-se instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir.
140. **A atribuição de posições preferenciais no âmbito do procedimento de concessão das autorizações para operar como veículo isento de distintivo (Letra A), nomeadamente as que tenham por base a antiguidade das licenças dos requerentes introduz um regime suscetível de gerar distorções concorrenciais** nos termos referidos no ponto 66⁵⁷.
141. **O serviço de transporte com motorista só pode ser prestado por empresas de *rent a car* acessoriamente ao aluguer do veículo**. Efetivamente, o regime jurídico aplicável à atividade de *rent a car* prevê que pode ser celebrado um *contrato adicional ao de aluguer do veículo de passageiros sem condutor* que tenha por *objeto exclusivo a sua condução*, a qual só pode ser exercida por pessoas contratadas pelo locador, considerando-se este *serviço adicional de condução* prestado pelo próprio locador⁵⁸.
142. **O regime jurídico das agências de viagens e turismo inclui o transporte turístico efetuado no âmbito de uma viagem turística no enquadramento das respetivas atividades próprias desenvolvidas a título principal**⁵⁹. É expressamente excluída da definição de atividades

⁵⁵ Vide Despacho da DGT de 26 de setembro de 1980 foi publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 233, de 8 de outubro de 1980, alterado pelo Despacho n.º 18/91-DG, de 26 de novembro de 1991, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 13, de 16 de janeiro de 1992.

⁵⁶ Note-se que o Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho, veio revogar o regime jurídico das carteiras profissionais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 358/84, de 13 de novembro (no qual se enquadrava a carteira profissional de motorista de turismo) e estabelecer o regime jurídico do Sistema de Regulação de Acesso a Profissões; o Decreto-Lei n.º 92/2011 foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março, que estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais.

⁵⁷ As autorizações são concedidas por cinco anos, prorrogáveis após inspeção dos veículos.

⁵⁸ O Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro, prevê o regime do acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, também designada por atividade de *rent a car*. Nesta atividade podem ser utilizados não só automóveis ligeiros de passageiros, mas ainda motociclos, triciclos e quadriciclos, os quais, entre outros requisitos, não podem ter mais do que 5 anos contados a partir da data da primeira matrícula, salvo nos casos de veículos com características especiais, objeto de regulamentação específica do IMT. Vide artigos 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 181/2012.

⁵⁹ O regime de acesso e de exercício da atividade das agências de viagens e turismo foi aprovado pelo Decreto-Lei 61/2011, de 6 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 199/2012, de 24 de agosto e ainda alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2014, de 14 de fevereiro.

próprias das agências de viagens e turismo a comercialização de serviços que não constituam viagens organizadas, feita através de meios telemáticos ou da internet, por empreendimentos turísticos e empresas transportadoras⁶⁰.

143. **As empresas de animação turística podem prestar serviços de transporte na realização de passeios turísticos ou transporte de clientes, exclusivamente no âmbito das suas atividades**, em veículos com lotação até nove lugares^{61, 62}.
144. A imposição de as empresas de *rent a car*, as agências de viagens e turismo e as empresas de animação turística apenas poderem prestar serviços de transporte de passageiros na medida em que estes se encontrem enquadrados na prestação da sua atividade principal parece ter como objetivo a recondução da prestação dos serviços de transporte em veículo ligeiro como motorista, em regra, ao transporte de táxi, objeto de um regime especial enquanto prestador de serviço público.
145. **Esta limitação traduz-se, por um lado, numa restrição quantitativa à oferta de prestação de serviços de transporte** em veículos ligeiros com motorista e, por outro lado, introduz uma separação artificial face ao serviço prestado pelos táxis, tendo como consequência a limitação das escolhas disponíveis aos utilizadores.
146. **Em resultado, é limitada uma livre adaptação da frota às necessidades da procura** de veículo sem ou com condutor que permitiria uma gestão mais eficiente da mesma, minimizando os custos da operação de *rent a car*, das agências de viagens e das empresas de animação turística, com potencial impacto positivo nos utilizadores dos serviços em causa.
147. **A sujeição da atividade de transporte a contingentes e a limitações de oferta com base em obrigações de acessoriedade restringe a concorrência** (pontos 45 a 63), considerando-se dever ser avaliada e ponderada a necessidade e proporcionalidade desta disposição.

⁶⁰ Para a realização de viagens turísticas, as agências de viagens podem utilizar meios de transporte que lhes pertençam ou de que sejam locatárias, apenas sendo necessário cumprir os requisitos de acesso à profissão de transportador público rodoviário interno ou internacional de passageiros quando forem utilizados veículos automóveis com lotação superior a 9 lugares. O conceito de viagem turística encontra-se definido na Lei, sendo qualificadas como tal as viagens em que sejam combinados pelo menos dois dos seguintes serviços: i) transporte, ii) alojamento e iii) serviços turísticos não subsidiários do transporte e do alojamento. O Decreto-Lei n.º 61/2011 define ainda viagens organizadas como subcategoria das viagens turísticas, as quais são vendidas ou propostas para venda a um preço com tudo incluído, excedem vinte e quatro horas ou incluem uma dormida e em que os serviços turísticos não subsidiários do transporte e do alojamento, nomeadamente os relacionados com eventos desportivos, religiosos e culturais representam uma parte significativa da viagem. *Vide*, sobre estas questões, os artigos 3.º, 13.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 61/2011.

⁶¹ Neste caso, a Lei impõe que os veículos utilizados sejam da sua propriedade ou objeto de locação financeira, aluguer de longa duração ou aluguer operacional de viaturas (*rent a car*), se a empresa de animação turística for a locatária, ou ainda quando recorram a entidades habilitadas para o transporte. Impõe ainda que o motorista seja portador do seu horário de trabalho e de documento que contenha a identificação da empresa, a especificação do evento, iniciativa ou projeto, a data, a hora e o local de partida e de chegada, que exhibirá a qualquer entidade competente que o solicite. *Vide* n.ºs 3 e 4 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 186/2015. O transporte em veículos com lotação superior a 9 lugares implica licenciamento prévio junto do IMT ou a detenção de licença europeia (*cfr.* artigo 26.º do mesmo diploma).

⁶² Um exemplo de atividades de transporte desenvolvida por empresas de animação turística são os denominados Tuk Tuk, aos quais é aplicável, no município de Lisboa, um regime de estacionamento específico correspondente à criação de bolsas de estacionamento para veículos ligeiros, motociclos, quadriciclos, triciclos ou ciclomotores que exerçam atividade de animação turística, nos locais indicados Este regime consta do Despacho n.º 123/P/2015 da Câmara Municipal de Lisboa, aprovado ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, alínea i) do Regulamento de Estacionamento de Lisboa, nos termos do qual podem beneficiar de autorização de acesso e estacionamento em zonas de acesso automóvel condicionado, sem necessidade de adquirir cartão de acesso, os triciclos e quadriciclos das empresas de turismo.

Adicionalmente, devem ponderar-se instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência para atingir os objetivos de política pública.

3.2.2 Regulação de preços

148. **Ao transporte em veículos isentos de distintivo (Letra A), ao contrário do que acontece para os veículos turísticos (Letra T) para os quais se aplica um regime de preços livres, é aplicável a Convenção de Preços de 2012.** Note-se que, enquanto ao transporte em táxi é aplicável uma tarifa diurna e uma tarifa noturna, agravada, aos veículos sem distintivo é aplicável um preço do quilómetro e da hora de espera, que não varia em função da hora e do dia da semana em que prestam o serviço e de ser ou não feriado nacional⁶³.
149. **A relevância dos custos de transação é atenuada no caso de serviços pré-contratados** face aos segmentos de *hailing* e praças de táxi (*vide* ponto 83). O consumidor enfrenta menores custos de transação e pode comparar ofertas alternativas, pelo que é mais difícil de justificar a intervenção ao nível de preço naquele segmento do que nestes dois últimos. Refira-se, aliás, que no caso dos veículos turísticos (letra T), os preços são livremente estabelecidos.
150. **Esta limitação quanto à flexibilidade de definição de preço adquire relevância adicional com a emergência de novos modelos de negócio,** ao fragilizar a capacidade dos prestadores de serviços de táxi tradicionais para reagir estrategicamente aos novos entrantes.
151. **O estabelecimento de preços do quilómetro e da hora de espera, independentemente da hora e do dia da semana em que o serviço é prestado e de ser ou não feriado nacional leva ainda a uma discriminação** face ao transporte nos táxis submetidos ao regime geral. Estas disposições, para além de consubstanciarem uma limitação da liberdade de definição dos preços, levam ainda a um aumento significativo dos custos de produção de determinados prestadores face a outros, traduzindo-se numa distorção concorrencial⁶⁴.
152. **Considera-se que as disposições regulatórias ao nível de preços devem ser flexibilizadas,** privilegiando, quando possível, a liberalização de preços, em particular nos segmentos onde as falhas de mercado sejam menos significativas (serviços pré-contratados).
153. **A regulação de preços deve focar-se na criação de condições de eficiência económica, transparência e informação sobre os preços** com vista a maximizar a concorrência, minimizando as distorções que é passível de introduzir no mercado.

3.2.3 Regulamentação das características dos veículos

154. **Os veículos turísticos (Letra T) têm obrigatoriamente apenas uma cor, ostentam o distintivo “T”,** o que visará possivelmente assegurar que ostentam uma imagem comum e distinta da dos táxis sujeitos ao regime geral (preto e verde ou creme)⁶⁵.
155. **Os veículos turísticos (Letra T) devem ainda possuir um conjunto de características:** *i)* serem de tipo fechado, de 4 ou 5 portas, sendo a quinta de acesso exclusivo à bagageira, *ii)* terem uma lotação mínima de 5 lugares e máxima de 9, incluindo o do condutor, *iii)* terem uma cilindrada igual ou superior a 1580 cm³ e *iv)* terem um comprimento igual ou superior

⁶³ *Vide* o artigo 4.º da Convenção de Preços de 2012. A Convenção prevê também que estes veículos tenham a bordo o respetivo clausulado autenticado por um dos respetivos signatários (cláusula 10ª).

⁶⁴ *Vide* ainda a cláusula 4.ª da Convenção de Preços de 2012.

⁶⁵ Despacho da extinta Direção-Geral de Transportes Terrestres (DGT) de 28 de novembro de 1980, publicado no Diário da República, 3ª série, n.º 2, de 3 de janeiro de 1981.

a 4,40 metros⁶⁶. Estas regras terão na sua génese preocupações de qualidade e eventualmente um objetivo de uniformização relacionado com o facto de o preço a cobrar ser determinado convencionalmente para todos os prestadores.

156. **Os veículos que podem ser isentos de distintivo (Letra A) devem respeitar características específicas**, as quais, para além das exigíveis aos veículos ligeiros de aluguer para passageiros, são a detenção de uma cilindrada superior a 2000 cm³ e uma tara superior a 1250 Kg. Estas regras terão na sua génese, para além de objetivos de uniformização relacionados com o facto de o preço a cobrar ser determinado convencionalmente para todos os prestadores, preocupações de segurança e qualidade.
157. **A Lei impõe ainda um conjunto de características obrigatórias dos veículos para aluguer (rent a car)**, nomeadamente a proibição, como regime regra, de que os veículos tenham mais do que cinco anos desde a data da matrícula, que visa garantir um nível de qualidade e segurança mínimos relativamente aos veículos utilizados na atividade, verificando-se, no entanto, que no caso do transporte em táxi não existe qualquer imposição legal quanto à idade máxima dos veículos.
158. **Tal enquadra-se nas restrições relativas à capacidade de concorrer de alguns operadores, correspondendo ainda a um estabelecimento de *standards*** relativos à qualidade do produto que conferem vantagens a determinados fornecedores em detrimento de outros e que são superiores ao nível que consumidores bem informados escolheriam.
159. **A regulação das características e da imagem dos veículos tem como consequência a respetiva uniformização e uma consequente limitação da diferenciação entre prestadores**, desincentivando a inovação, um aumento de qualidade e uma maior diferenciação na prestação de serviços nos termos referidos nos pontos 110 a 112. Considera-se, assim, que deverá ser efetuada uma reponderação das obrigações e limitações relativas às características dos veículos, cuja flexibilização poderá levar a uma maior diversificação da oferta e a uma descida de custos.

3.2.4 Imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços

160. **A forma e conteúdo do contrato de aluguer de veículos de passageiros (rent a car) estão legalmente sujeitos a um conjunto de requisitos**, tais como a obrigação de o contrato ter que ser celebrado por escrito e assinado pelas partes e ter que acompanhar o veículo⁶⁷. Estes requisitos terão como principal objetivo atestar com segurança a relação de aluguer, nomeadamente pelas forças policiais e para efeitos da verificação do cumprimento das regras de segurança relacionadas com a circulação dos veículos. Tal assume, contudo, maior importância, nos casos da contratação do simples aluguer do veículo do que nos casos da contratação de aluguer de veículo com motorista, na medida em que, nestes casos, a atestação necessária pode ser efetuada pelo próprio motorista.
161. **As agências de viagens e turismo estão também sujeitas a um conjunto de obrigações, tais como a entrega aos clientes da documentação** que mencione o objeto e características do serviço, a data da prestação, o preço e os pagamentos já efetuados aquando da venda de qualquer serviço⁶⁸. Entende-se que tal visará sobretudo conferir uma maior segurança

⁶⁶ Vide Despacho da DGTT n.º 32/94, de 21 de julho de 1994, publicado no Diário da República (2.ª série) de 23 de agosto de 1994, alterado pelo Despacho IMT, I.P. n.º 10621/2014, de 7 de agosto de 2014, publicado no DR (2.ª série), n.º 157, de 18 de agosto de 2014, ambos emitidos com base no artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 41/80.

⁶⁷ Deve constar do contrato um conjunto de dados, como sejam a identificação das partes e do veículo alugado, o preço, de forma discriminada, a caução, os serviços complementares convencionados, as datas relevantes e os contactos da assistência. Veja-se os artigos 9.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 181/2012.

⁶⁸ Vide artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 61/2011. O diploma prevê ainda a indicação em todos os contratos, nomeadamente, da denominação, do número do registo nacional das agências de viagens e turismo (RNAVT) e da

ao cliente através da atestação escrita dos elementos referidos. Esta obrigação, se interpretada de forma restritiva como correspondendo, por exemplo, a documentação escrita ou em papel, pode constituir um custo acrescido e não justificável para estes operadores, nomeadamente no âmbito da prestação de serviços de transporte. A seguir-se este entendimento, esta obrigação consubstanciará um custo acrescido e discriminatório face a outros prestadores, limitando a concorrência, na medida em que impossibilita a contratação de serviços por exemplo, por mero contacto eletrónico.

162. **Acresce que a exigência de forma escrita pode representar uma limitação à diferenciação de serviços**, impondo custos desnecessários (tais como horários alargados de abertura de lojas), o que tem como efeito uma limitação da concorrência, na medida em que impossibilita a contratação de serviços por exemplo, por mero contacto eletrónico.

163. **Atentos os efeitos restritivos dos requisitos formais exigidos no âmbito do processo de contratação**, quer das empresas de *rent a car*, quer das agências de viagens e turismo, importará reponderar a necessidade de manutenção das mesmas face aos objetivos prosseguidos e à luz da evolução verificada no contexto económico.

No que diz respeito à regulação de outras formas de prestação de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista:

- Recomenda-se que seja avaliada e ponderada a necessidade e proporcionalidade da **contingentação da atividade** dos veículos turísticos (Letra T) e dos veículos isentos de distintivo (Letra A) e **das limitações de oferta com base em obrigações de acessoriedade** das empresas de *rent a car*, das agências de viagens e turismo e das empresas de animação turística, considerando-se instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir.
- As disposições regulatórias estabelecendo **preços convencionados na prestação de serviços em veículos isentos de distintivo** (Letra A) devem ser flexibilizadas, privilegiando a liberalização de preços.
- As **obrigações e limitações relativas às características dos veículos** turísticos (Letra T), isentos de distintivo (Letra A) e de aluguer com motorista (*rent a car*) devem ser reponderadas, uma vez que a sua flexibilização poderá levar a uma maior diversificação da oferta e a uma descida de custos.
- Recomenda-se que sejam reponderados os **requisitos formais exigidos no processo de contratação** das empresas de *rent a car* e das agências de viagens e turismo, atento o seu efeito restritivo na concorrência.

4 O IMPACTO DAS PLATAFORMAS ONLINE

164. **Recentemente têm sido disponibilizadas formas inovadoras de solicitação de serviços de transporte em veículos ligeiros, nomeadamente suportadas em plataformas online que têm gerado desenvolvimentos no mercado que é essencial considerar.** Em geral, estas plataformas apresentam funcionalidades, suportadas na georreferenciação dos utilizadores e viaturas mas também em outros desenvolvimentos tecnológicos (v.g., sistemas de pagamento) que podem responder a necessidades e preferências dos consumidores.

respetiva sede (artigo 5.º), bem como a inclusão de um conjunto de menções e informações obrigatórias nos contratos de venda de viagens organizadas (artigos 20.º e 21.º).

165. **A disponibilização deste tipo de plataformas *online* e a sua crescente popularidade e utilização para solicitar serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros levou a que, em Portugal e em muitos outros países as disposições regulatórias atuais fossem desafiadas e se questione a necessidade de regular as plataformas e alguns dos serviços que nelas se suportam.** Verificou-se igualmente que os prestadores tradicionais de serviços de táxi passaram a prestar serviços solicitados através de plataformas. Em grande parte, a popularidade das plataformas resulta das suas funcionalidades e do valor acrescentado para utilizadores e condutores devido à sua utilização (Caixa 1).

Caixa 1: Principais funcionalidades das plataformas *online*

Permitem ao **utilizador**:

- solicitar o transporte a veículos/condutores específicos;
- conhecer a localização dos veículos que podem efetuar o transporte;
- conhecer o tempo de espera estimado para o início do transporte;
- conhecer a média das avaliações ao serviço prestado pelos condutores;
- avaliar a qualidade do serviço prestado pelos condutores;
- conhecer o tarifário aplicado e aceder a estimativa/cálculo do preço do serviço;
- partilhar o percurso em tempo real e analisar esse percurso após a viagem.

Permitem ao **prestador**:

- identificar imediatamente a localização do consumidor que solicita o serviço;
- conhecer a média das avaliações ao comportamento dos consumidores;
- avaliar o comportamento do utilizador durante o serviço prestado;
- variar automaticamente o tarifário do serviço em função da procura e da oferta.

166. **As funcionalidades das plataformas *online* reduzem os custos de transação e promovem a coordenação e a criação de economias de densidade** na prestação destes serviços de transporte. Com efeito, estas plataformas facilitam o encontro entre os consumidores que pretendem o transporte e os condutores e veículos que o podem assegurar. A redução dos custos de transação será maximizada num cenário em que existam várias aplicações em concorrência, sobretudo caso se concretize a possibilidade de o utilizador poder comparar as condições de prestação dos serviços disponibilizados em cada plataforma de forma simples⁶⁹.
167. **Estas plataformas *online* mitigam as assimetrias de informação** uma vez que disponibilizam informação ao consumidor e reduzem o contexto de incerteza em que toma a sua decisão, nomeadamente quanto às condições dos serviços que lhe serão prestados (preço, tempo de espera, qualidade). Os mecanismos de reputação, quer de condutores, quer de prestadores individuais, empresas e mesmo de plataformas *online*, associados a estas plataformas, criam incentivos à melhoria da qualidade de serviço e têm efeitos benéficos na concorrência. Atualmente, estes mecanismos de reputação estão centrados na avaliação do condutor, sendo porém possível perspetivar que venham a promover a transparência ao nível de outras características do serviço (v.g., veículo utilizado). Segundo o relatório do ITF (2016a), em muitos mercados, os utilizadores reportam experiências mais positivas nos serviços que disponibilizam estes sistemas de reputação/avaliação. A possibilidade de avaliação do comportamento do passageiro pode também resultar na redução de comportamentos que afetam negativamente a indústria, com eventuais efeitos

⁶⁹ É possível que se desenvolvam aplicações/plataformas que centralizem a disponibilidade de táxis/veículos pertencentes/associados a diferentes empresas/aplicações/plataformas, com informação ao cliente sobre os preços praticados por esses veículos.

positivos no lado da oferta. Contudo, estes sistemas de reputação apenas mitigam as assimetrias de informação se forem credíveis, *i.e.*, se as avaliações efetuadas e apresentadas forem fiáveis.

168. **A redução dos custos de transação e da assimetria de informação, a par de eficiências do lado da oferta (economias de densidade) promovem uma alocação mais eficiente dos recursos.** Esta redução dos custos de transação e da assimetria de informação, ao promover o encontro entre a procura e a oferta, reduz as barreiras à entrada, sobretudo no segmento de pré-contratação, e cria condições para uma expansão da procura no mercado. Simultaneamente, diminui preocupações relacionadas com o excesso de veículos em locais onde a procura seja mais elevada. A expansão do mercado tem, por sua vez, um efeito positivo na possibilidade de diferenciação dos serviços. As preocupações relacionadas com eventuais externalidades negativas (*v.g.*, poluição, congestionamento) associadas à prestação destes serviços também são atenuadas, dada a maior facilidade no encontro entre a procura e a oferta, que diminui a necessidade de circulação⁷⁰.
169. **As potencialidades associadas a estas plataformas atenuam as fronteiras entre os diferentes segmentos de serviços de táxi (*hailing*, praça de táxi e serviços pré-contratados).** Se o tempo de espera por um veículo solicitado através de uma aplicação for suficientemente reduzido, o grau de substituíbilidade entre os serviços de *hailing* e os serviços pré-contratados via plataformas pode ser significativo. Este efeito decorre da redução dos custos de transação e das assimetrias da informação e pode contribuir para mitigar preocupações com a fragilidade negocial dos utilizadores quando solicitam o transporte através de *hailing* ou nas praças de táxi. Por outro lado, tem-se registado uma convergência da tecnologia utilizada pelos diferentes tipos de prestadores (ITF, 2016a), com o crescente aumento da utilização de plataformas *online* pelos prestadores tradicionais em resposta à entrada dos novos modelos de negócio.
170. **Em suma, as funcionalidades associadas às plataformas *online* oferecem oportunidades relevantes ao mercado,** nomeadamente ao nível da eficiência e concorrência na prestação de serviços, atenuando as preocupações relacionadas com falhas de mercado ou outros objetivos de política pública que possam justificar a regulação de aspetos concretos dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros já ponderados anteriormente. As plataformas *online* também promovem a eficiência económica ao permitirem o aproveitamento da capacidade instalada noutro tipo de serviços (*v.g.*, *rent a car*).
171. **Estes desenvolvimentos podem ter impacto ao nível do grau de regulação necessário nos vários segmentos de serviços de transporte ocasional de passageiros, assim como na necessidade e adequabilidade de diferenças regulatórias** entre os diversos segmentos de serviços. Ainda que o segmento de *hailing* possa manter algumas especificidades que poderão justificar alguma forma de intervenção regulatória, a evolução do mercado justifica assim uma reavaliação destas matérias, à luz dos princípios da regulação eficiente.
172. **Um desfasamento entre o contexto de mercado e o enquadramento regulatório é passível de introduzir distorção na concorrência entre os diversos prestadores de serviços.** Nesse sentido, algumas autoridades de concorrência de outros países

⁷⁰ De acordo com Cramer e Krueger (2016), em algumas cidades dos Estados Unidos, os condutores que utilizam estas plataformas passam uma maior proporção do tempo e da distância percorrida com o veículo ocupado do que os condutores que não prestam serviços com base nestas plataformas. Os fatores indicados como estando na base da taxa de ocupação mais elevada são: disposições regulatórias ineficientes que incidem sobre os serviços de táxi tradicionais, os algoritmos, os efeitos de escala e o fornecimento de mão-de-obra mais flexível associados às plataformas *online*.

desenvolveram, de forma proativa, análises ao enquadramento regulatório no sentido de apreciar os seus efeitos na concorrência (*vide* Caixa 2).

Caixa 2. Exemplos de pronúncias proativas de autoridades da concorrência propondo a flexibilização da regulação face ao impacto dos serviços solicitados via plataformas

A Autoridade da Concorrência Espanhola (CNMC) e o *Competition Bureau* do Canadá recomendaram uma revisitação do enquadramento regulatório do transporte de passageiros em veículos ligeiros.

A CNMC apresentou, em 2016, os resultados preliminares do seu estudo sobre a “economia da partilha”, onde, relativamente à atividade de táxis e PHV (*private hire vehicles*) conclui que devem ser eliminados: *i)* os *numerus clausus* e restrições geográficas à atividade, a par da definição de obrigações de licenciamento dos operadores adequadas e proporcionais (*v.g.*, valor das coberturas mínimas nos seguros); *ii)* os requisitos de qualidade desnecessários e desproporcionais aplicáveis aos veículos (*v.g.*, potência mínima), condutores (*v.g.*, horários obrigatórios) e empresas prestadoras (*v.g.*, exclusividade para pessoas físicas ou cooperativas de trabalhadores); *iii)* a regulação das tarifas; *iv)* a proibição de arrendar, trespassar ou ceder a exploração do veículo; e *v)* as proibições que inibem os PHV de concorrer com os serviços de táxi (*v.g.*, proibição da recolha de passageiros que não tenham solicitado o serviço previamente).

A CNMC defendeu ainda que os representantes dos prestadores não devem participar ativamente nos processos de decisão aplicáveis ao setor, alertando para os riscos decorrentes da informação assimétrica entre a indústria e o Estado. Em 2015 e 2016, a CNMC tem vindo a propor ações administrativas com vista à declaração de ilegalidade de disposições restritivas da concorrência na atividade dos PHV (*v.g.*, proibição de concorrer no segmento de transportes solicitados por *hailing*) e na prestação de serviços de táxi.

No Canadá, em 2015, o *Competition Bureau* publicou um *White Paper* pronunciando-se sobre a necessidade de visitar o quadro regulatório para permitir que táxis e serviços de *ride-sharing* concorram com o mínimo de distorções concorrenciais.

O *Competition Bureau* defendeu a eliminação das restrições regulatórias desnecessárias que incidem sobre os serviços de táxi. No que diz respeito à definição de regulação, o *Competition Bureau* recomendou que esta deve *i)* assentar nos princípios da necessidade, proporcionalidade e não discriminação, *ii)* ponderar os seus efeitos na concorrência; *iii)* ser definida e testada com dados empíricos e *iv)* prever *sunset clauses* para assegurar que o enquadramento regulatório é revisitado e avaliado com periodicidade adequada.

Neste contexto, detalhou um conjunto de princípios que devem ser tidos em conta na definição da regulação, concretizando com exemplos relacionados com a segurança e proteção dos utilizadores, o controlo de preços, as restrições à entrada ou a qualidade de serviço. No caso das restrições à entrada, o *Competition Bureau* defendeu uma transição de um sistema de contingentação para um regime de entrada livre, acrescentado que, se suscitar problemas, se devem considerar sistemas alternativos menos restritivos à concorrência entre táxis e plataformas eletrónicas associadas à prestação de serviços de transporte.

173. Em alguns países, estes novos modelos de negócio foram banidos por não se enquadrarem em nenhuma das categorias de prestadores de serviços previstas na regulação ou houve uma resposta no sentido de adaptar regulações existentes para responder aos desafios que suscitam (*v.g.*, relatório ITF 2016a). Em alguns casos, as alterações regulatórias propostas tinham o potencial de introduzir distorções na

concorrência, o que levou à pronúncia reativa de autoridades de concorrência (*vide* Caixa 3 para exemplos). Refira-se, neste contexto, que a 2 de junho de 2016, a Comissão Europeia (CE) publicou uma *Comunicação relativa à Agenda Europeia para a Economia da Partilha*⁷¹, que visa contribuir para que os potenciais benefícios decorrentes deste novo modelo negócio sejam alcançados. Para o efeito, a Comunicação da CE apresenta orientações, entre as quais, a de que “*proibições absolutas ou restrições quantitativas ao exercício de uma atividade constituem medidas de último recurso, devendo unicamente ser aplicadas na ausência de outros instrumentos menos restritivos para atingir os objetivos de interesse público*”.

174. **De entre as questões e desafios que se têm colocado no âmbito da economia da partilha, inclui-se um debate sobre se as plataformas eletrónicas que ligam prestadores e utilizadores de serviços são também prestadoras/fornecedoras de serviços.** A este respeito, refira-se que o Tribunal de Justiça da União Europeia irá pronunciar-se sobre se a Uber está a fornecer um serviço da sociedade da informação, um serviço de transporte ou uma combinação de ambos⁷².

Caixa 3. Exemplos de pronúncia reativa de autoridades da concorrência a propostas de alterações regulatórias com impacto nos serviços solicitados via plataformas

Em 2015, a *Competition and Markets Authority* (CMA⁷³) respondeu a uma consulta pública da *Transport for London* (TfL) relativa a propostas de alteração da regulação aplicável, em Londres, aos PHV, que concorrem com o serviço de táxis. A CMA salientou a necessidade de proteger o consumidor, destacando contudo que as restrições à concorrência devem cingir-se ao estritamente necessário para atingir os objetivos de política pública.

A CMA identificou preocupações relativamente a propostas que considerou desnecessárias e excessivas e que introduziriam distorções concorrenciais entre os serviços de táxi e os serviços PHV. Destacam-se nomeadamente as preocupações associadas às alterações relacionadas com *i)* a necessidade de confirmação dos detalhes da reserva 5 minutos antes do início do serviço (sendo o tempo de espera médio por um veículo Uber em Londres de cerca de 3,6 minutos), *ii)* a necessidade de requerer autorização para mudar o modelo operacional, *iii)* a obrigatoriedade de disponibilizar serviço de reserva, *iv)* a proibição de exibir sinal de disponibilidade para contratação, *v)* o requisito de pré-especificação da tarifa e *vi)* a obrigatoriedade de cada motorista trabalhar para apenas um operador.

A CMA entendeu ainda que os desenvolvimentos do mercado justificam uma avaliação da necessidade de manter uma regulação diferenciada para táxis e PHV (atualmente mais restritiva para os táxis).

Algumas das preocupações da CMA foram acolhidas pela TfL, não tendo sido adotadas as propostas de alteração *i)*, *iii)*, *iv)* e *vi)* *supra*. A proposta de pré-especificação da tarifa foi alterada passando a ser especificada a apresentação de uma estimativa para a tarifa.

Em 2013, o Governo Francês aprovou legislação que obrigava as empresas de transporte privado (*véhicule de tourisme avec chauffeur* ou VTC) a esperar 15 minutos entre a

⁷¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European agenda for the collaborative economy*, COM(2016) 356 final, Brussels, 2.6.2016.

⁷² Pedido de reenvio prejudicial do tribunal de comércio de Barcelona, Proc. C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi c Uber Systems Spain, S.L., J.O. C 363, de 3.11.2015, p.21.

⁷³ A CMA é a autoridade da concorrência do Reino Unido.

solicitação do serviço e a entrada do passageiro no carro. Um tribunal francês (*Conseil d'État*) veio a declarar inválida a legislação.

A Autoridade da Concorrência Francesa pronunciou-se no sentido de que a legislação introduzia uma distorção concorrencial inadequada no mercado dos táxis por reserva⁷⁴.

Posteriormente, foi aprovada nova legislação que limita a atuação dos VTC, em particular impondo a obrigação de regresso à “base” antes de recolher um novo passageiro.

Mais uma vez a Autoridade da Concorrência Francesa pronunciou-se negativamente relativamente a esta proposta concreta⁷⁵, por considerar que era passível de introduzir distorção da concorrência e não resolvia os problemas de fundo existentes no mercado dos serviços de táxi, nomeadamente relacionados com as limitações à entrada no mercado (*numerus clausus*).

175. **Os desafios para as atuais disposições regulatórias resultam igualmente das novas possibilidades de regulação resultantes das plataformas** e da informação que permitem recolher. Com efeito, as funcionalidades associadas às plataformas resultam em novas formas para os reguladores e decisores políticos prosseguirem os seus objetivos. A grande quantidade de informação que as plataformas recolhem sobre as viagens dos utilizadores oferece oportunidades para um aperfeiçoamento das decisões dos reguladores e decisores políticos (“*data led-regulation*”).
176. **Os desenvolvimentos em torno destes novos modelos de negócio podem vir a colocar novos desafios no futuro**, pelo que importa acompanhar a dinâmica do mercado. Com efeito, a escala das plataformas em termos de número de utilizadores e/ou condutores pode constituir uma barreira à entrada. A este respeito, releva acompanhar, entre outros aspetos, a evolução da concorrência entre plataformas, que pode gerar benefícios para o consumidor⁷⁶.

5 DESREGULAÇÃO DO MERCADO

5.1 Experiências de desregulação

177. **O mercado dos serviços de táxi é ainda extensamente regulado em muitos países, mas existem várias experiências de desregulação passíveis de contribuir para compreender os seus efeitos.** Destaque-se, contudo, que o impacto da flexibilização do enquadramento regulatório depende, em grande medida, da situação pré-existente, e do seu desfasamento face a um equilíbrio de livre entrada, assim como das disposições regulatórias adotadas após a revisão. Os resultados das experiências devem assim ser lidos com cautela, procurando identificar eventuais dificuldades que se possam antecipar na implementação de uma flexibilização do enquadramento regulatório. Existem vários países onde foram efetuadas reformas na regulamentação aplicável ao serviço de transporte de passageiros em táxi (v.g., Nova Zelândia, Irlanda, Holanda, Suécia, Reino Unido), em particular através da eliminação ou redução das restrições à entrada de novos prestadores.

⁷⁴Vide:

<http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/13a23.pdf>;

http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=483&id_article=2478.

⁷⁵ Vide: <http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/14a17.pdf>.

⁷⁶ Refira-se, como exemplo da interação concorrencial entre as plataformas, a estratégia de diferenciação da Cabify (uma plataforma eletrónica que iniciou atividade em Portugal em maio de 2016) face à Uber, nomeadamente ao nível da estrutura de preço.

178. **De acordo com o relatório da OCDE (2007), os resultados da desregulação têm sido, em geral:** i) a redução das barreiras à entrada no mercado traduziu-se em aumentos substanciais do número de táxis disponíveis, sustentados a médio/longo prazo; ii) a diminuição relevante dos tempos de espera por um táxi e, em geral, um aumento do grau de satisfação dos utilizadores com o serviço e iii) o impacto ambíguo no preço dos serviços relacionado, em grande medida, com o contexto específico do mercado. Ainda assim, em vários casos, a desregulação foi acompanhada de uma redução de preços. Por outro lado, a não redução de preços na sequência da eliminação das restrições quantitativas à entrada pode estar associada ao facto de estarem definidos a um nível artificialmente baixo no momento anterior à desregulação.
179. **O relatório OCDE (2007) defende que alguma forma de regulação de preço deve ser mantida, mesmo em situações de ausência de restrições quantitativas à entrada** (v.g., definição dos preços máximos, obrigações de notificação prévia e/ou publicitação das tarifas praticadas ou definição das estruturas de tarifas que podem ser praticadas). Com efeito, é possível que nas situações em que os preços não estão regulados, mesmo em livre entrada, alguns prestadores de serviços possam exercer algum nível de dominância na definição do preço, sobretudo no segmento de *hailing* e de praças de táxi. O relatório refere que num cenário de desregulação do mercado, uma opção possível passaria por cingir a proteção regulatória aos consumidores nos segmentos onde estes se encontram numa posição mais vulnerável ao exercício de poder de mercado, nomeadamente nos segmentos de *hailing* e praça de táxi. Refira-se, contudo, que estas conclusões não incorporam os desenvolvimentos subsequentes do mercado, nomeadamente a emergência da disponibilização de serviços via plataformas, passíveis de mitigar as falhas de mercado.
180. **Os benefícios da desregulação e a resposta do mercado dependem de muitas dimensões, nomeadamente o desfazamento face à situação de livre entrada e a forma como é estruturada, implementada e monitorizada a desregulação.** O relatório OCDE (2007) destaca que as diferentes experiências ao nível da desregulação podem refletir especificidades das diferentes reformas. Refere, também, a existência de avaliações com conclusões finais diversas relativamente ao mesmo caso de desregulação. A título de exemplo, refira-se a desregulação ocorrida entre 1970 e 1990 nos Estados Unidos, relativamente à qual alguns estudos concluem que teve efeitos positivos, sendo que outros concluem que a desregulação teve efeitos negativos para o consumidor⁷⁷. De acordo com a análise do *Australia's National Competition Council*⁷⁸, a maior parte dos problemas identificados na avaliação estava relacionada com falhas na regulação da qualidade e não diretamente com a desregulação da entrada no mercado. Com efeito, a remoção das restrições quantitativas à entrada não tem necessariamente de ser acompanhada da flexibilização ao nível de requisitos de qualidade e segurança, podendo, até, ocorrer a par de um reforço da regulação a esse nível.
181. **Na Irlanda, a desregulação dos serviços de táxi em 2000 levou a um aumento muito expressivo do número de táxis e à diminuição do tempo de espera, tendo contudo havido a necessidade de adotar um enquadramento regulatório ao nível do preço e qualidade de serviço para acautelar os benefícios para os consumidores.** Previamente a este processo de liberalização, existiam restrições quantitativas à entrada que se traduziam numa escassez de oferta, com um impacto negativo no bem-estar dos consumidores (v.g., com

⁷⁷ Por exemplo, Teal e Berglund (1987) e Price Waterhouse (1993) em geral, alcançam conclusões negativas. Porém, Frankena e Pautler (1984) alcançam conclusões mais positivas relativamente às mesmas experiências. Concluem nomeadamente que, mesmo onde a desregulação trouxe alguns problemas, seria preferível adotar outras soluções regulatórias que não a reposição de controlo da entrada (OECD, 2007).

⁷⁸ Australia's National Competition Council (2002).

tempos de espera excessivos). Em resultado do processo de desregulação, o número de táxis na Irlanda aumentou drasticamente, sendo que nos cinco primeiros anos, mais que triplicou (Goodbody Economic Consultants, 2009)⁷⁹. Em 2001, um inquérito aos utilizadores de serviços de táxi na Irlanda revelou uma opinião positiva dos consumidores face aos efeitos da desregulação. O estudo concluiu que, apesar da existência de problemas associados à desregulação, a disponibilidade global do serviço de táxi tinha aumentado substancialmente e que seria provável que a eficiência dos serviços de táxi tivesse evoluído da mesma forma. Estimou-se um valor da redução total de tempo de espera por serviços de táxi correspondente a cerca de 300 milhões de euros anuais. Em 2004 foi criado um regulador nacional e houve necessidade de adotar um conjunto de reformas que incluíram a introdução de uma estrutura tarifária nacional dos táxis e novos requisitos para reger a qualidade dos veículos e do serviço.

182. **Em 2010, na sequência de preocupações dos prestadores de serviços com a redução da procura decorrente da recessão económica, o regulador irlandês deliberou a proibição da emissão de novas licenças**, existindo porém indícios de que esta restrição ainda não está a afetar ativamente o mercado e, por esse motivo, não se identificam efeitos negativos da sua imposição⁸⁰. A restrição resultante da proibição de emissão de novas licenças encontra-se potenciada pelo facto de se ter também proibido (em 2013) a transação das licenças já emitidas. Caso a proibição se mantenha, é expectável que a restrição se torne ativa e que os efeitos negativos identificados no passado no mercado irlandês se repitam (aumento do tempo de espera, insatisfação de utilizadores) – Gorecki (2014).
183. **Na Nova Zelândia, o número de táxis disponíveis nas principais cidades triplicou após a desregulação de 1989, que removeu os controlos quantitativos à entrada** (v.g., Morrison, 1997; Bekken, 2006). Adicionalmente, a desregulação traduziu-se numa redução do tempo de espera, num leque de oferta mais amplo, e numa maior cobertura geográfica, em simultâneo com uma redução no nível das tarifas em termos reais. A interação concorrencial entre os serviços de táxi e outras opções de transporte público intensificou-se. Já em 2016, após a realização de uma consulta pública, o Governo Neozelandês anunciou que iria rever o atual quadro regulatório no sentido de o simplificar e de o tornar apto a lidar com os desenvolvimentos resultantes da inovação tecnológica, eliminando as obrigações e diferenciações entre serviços desnecessárias (*vide* Caixa 4).

⁷⁹ O número de táxis mais que triplicou nos dois anos seguintes à desregulação. Outras cinco cidades irlandesas, no mesmo período, registaram um aumento entre 110% e 258% (OCDE, 2007).

⁸⁰ Os indícios que apontam para que a restrição na entrada não esteja a restringir ativamente a oferta de serviços são: i) a procura de serviços não terá crescido ou terá diminuído em resultado da crise económica; ii) é expectável que os taxistas se tenham mantido ativos no mercado por não encontrarem empregos alternativos atrativos devido à crise económica; iii) os agentes económicos podem ter antecipado a aprovação da proibição de emissão de novas licenças, aumentando os pedidos de emissão de licenças no período anterior, iv) continua a ser comum a prática de descontos nos preços máximos dos serviços; v) a existência de menos táxis licenciados pode ter resultado num aumento da utilização média dos táxis disponíveis.

Caixa 4. Exemplo de convergência na abordagem regulatória aos diferentes segmentos em resposta à inovação: o caso neozelandês.

Em abril de 2016, após consulta pública, o Governo Neozelandês anunciou que iria introduzir alterações no enquadramento regulatório, passando a regular apenas sobre uma única categoria táxis, PHV, *shuttles*, *dial-a-driver services*.

As alterações decorrem da inovação existente e visam o *level playing field* entre operadores, para concorrer em preço, qualidade de serviço e preocupação ambiental.

Anunciou também que, mantendo o foco na garantia de segurança dos passageiros e condutores, iria remover algumas regras que implicam custos para os prestadores e que já não resultam em benefícios significativos.

- 184. A reforma concretizada na Suécia, em 1989, incluiu a remoção dos controlos quantitativos à entrada e a desregulação dos preços, resultando num aumento substancial do número de táxis, da intensidade concorrencial e da disponibilidade do serviço.** O estudo da OCDE (2007) reporta aumentos expressivos do número de táxis nos dois anos posteriores à desregulação (designadamente em Estocolmo e Gotemburgo). A resolução do problema da escassez de táxis existente antes da desregulação e consequente diminuição dos tempos de espera e aumento da disponibilidade do serviço tornou o serviço de táxi mais atrativo (Garling *et al*, 1995; Kang, 1998). A desregulação dos preços permitiu que as entidades públicas e as empresas tivessem a possibilidade de negociar os preços dos serviços contratados. As estatísticas indicam que, num primeiro momento após a desregulação, os preços das viagens privadas aumentaram em termos reais, sendo porém relevante ponderar o efeito que a introdução de uma taxa de IVA de 20% nos serviços de transportes teve neste aumento, existindo referências na literatura a uma posterior descida de preços (OCDE, 2007). Por fim, a desregulação dos preços gerou também diferenças regionais quanto ao nível dos preços praticados.
- 185. No caso da Suécia, desde o início da desregulação foi identificada a necessidade de, mantendo a inexistência de controlos quantitativos à entrada e a flexibilidade na definição dos preços, reforçar o enquadramento regulatório relacionado com a qualidade de serviço** (v.g., novo sistema de licenciamento dos condutores) **e com os preços** (minimizando problemas relacionados com a transparência e a assimetria de informação, como sejam, orientações sobre a publicitação dos preços no interior e exterior das viaturas). A título de exemplo, no que diz respeito à melhoria das condições de transparência de preço e consequente proteção do utilizador refira-se que, em 1998, foi definido um valor de tarifa a partir do qual teria que existir um contrato entre as partes, ou que, em 2015, determinou-se que quando a tarifa de referência⁸¹ é superior a um determinado valor⁸², o prestador terá de informar o utilizador sobre o preço máximo para a viagem pretendida.
- 186. Na Holanda, a desregulação ocorreu em 2000, com uma implementação faseada entre 2000 e 2002. O controlo quantitativo da entrada no mercado foi eliminado, o que levou a um aumento substancial do número de táxis.** Antes da desregulação, as restrições regulatórias incluíam a limitação do número de táxis, preços fixos e a exclusividade de atuação numa área geográfica. Passou a existir um preço máximo e não um preço fixo. Porém, foi identificada uma redução na proporção da população que utilizava táxis e um aumento de algumas tarifas, ainda que o número de km/passageiro tenha aumentado, indiciando uma alteração no padrão de consumo.

⁸¹ Distância de 10 km em 15 minutos.

⁸² SEK 500.

187. **As principais alterações regulatórias introduzidas após a desregulação de 2000 mantiveram a não aplicação de restrições quantitativas à entrada e tentaram reforçar as garantias de qualidade de serviço, aumentar a transparência de preços (v.g., estrutura tarifária obrigatória) e reforçar a supervisão do cumprimento da regulação.** Nas avaliações efetuadas ao mercado, têm vindo a ser identificados alguns problemas específicos no segmento de *hailing* e praças de táxi, incluindo preços mais altos e congestionamento de determinadas praças (Baanders e Canoy, 2010).
188. **No Reino Unido, o contexto regulatório do serviço de táxis diferenciado por região permitiu concluir, em 2003, que as regiões onde não se aplicavam restrições quantitativas à entrada apresentavam um maior número de táxis e tempos de espera mais reduzidos (OFT⁸³, 2003).** As diferenças no enquadramento por região no Reino Unido resultam do facto de as autoridades locais terem a responsabilidade de determinar uma grande parte de regulação aplicável aos táxis. Para além dos táxis, existem também veículos de aluguer privados (PHV) que, não estando sujeitos a restrições regulatórias quanto à quantidade de veículos no mercado e à definição de preços, não podem recolher passageiros nas praças de táxi e na rua, podendo apenas responder a reservas de serviços de transporte. O estudo da OFT concluiu que nas áreas sem restrições quantitativas: *i)* o número de táxis por habitante era superior em cerca de 30%, independentemente de serem regiões urbanas, rurais ou mistas; *ii)* a utilização de veículos ilegais era inferior, com efeitos benéficos na segurança dos passageiros; e *iii)* tempos de espera 2% a 7% mais reduzidos, com uma poupança estimada de 2,5 milhões de horas aos consumidores. A OFT considerou que, independentemente da apreciação das restrições à entrada, as temáticas relacionadas com a regulação adequada da qualidade e segurança mantinham a sua relevância, concluindo também pela necessidade de manter a regulação de preços para proteger os passageiros em situações mais vulneráveis (recomendendo a definição de preços máximos). Na sequência do estudo e da solicitação do *Department for Transport* para remoção das restrições quantitativas à entrada não justificadas, cerca de 1/3 das autoridades locais removeram a restrição que impunham.
189. **Na sequência do estudo da OFT de 2003, em 2007, foi efetuada uma avaliação à situação do mercado centrada nos efeitos da remoção das restrições à entrada (*Europe Economics*, 2007).** O estudo revelou benefícios para os consumidores, apesar da existência de uma redução da eficiência produtiva da indústria decorrente do menor número de viagens por táxi. Foi estimado que, nas zonas em que as restrições quantitativas à entrada no mercado tinham sido suprimidas, *i)* os tempos de espera eram inferiores, *ii)* os consumidores utilizavam mais táxis de praça e de rua (em detrimento das pré-reservas telefónicas) e *iii)* os consumidores substituíram outros modos de transporte por serviços de táxi. Verificou-se, porém, um efeito líquido negativo na eficiência produtiva devido ao aumento do hiato temporal entre serviços. Não foram identificados efeitos significativos nos preços ou na qualidade de serviço, verificando-se contudo uma maior disponibilidade de táxis à noite⁸⁴.
190. **O estudo da *Europe Economics* relaciona a redução da eficiência produtiva com a existência de uma situação de livre entrada e preços máximos demasiados elevados,** concluindo que a definição de preços máximos próximos de uma situação de equilíbrio no mercado é essencial para reduzir o excesso de entrada e assegurar benefícios diretos para os consumidores (preços mais reduzidos e melhorias na eficiência produtiva). O estudo conclui que a remoção das restrições quantitativas conduziu a um aumento da entrada e a

⁸³ Office of Fair Trading.

⁸⁴ Destaque-se contudo as limitações do estudo, nomeadamente associadas à reduzida dimensão da amostra e ao facto de não serem ponderados todos os efeitos relevantes, nomeadamente para os prestadores que tiveram a possibilidade de entrar no mercado com a remoção das restrições. Ainda assim, os resultados foram corroborados pelas opiniões dos agentes do setor recolhidas durante o estudo.

uma redução do tempo de espera, traduzindo-se contudo num reduzido aumento da procura, destacando a maior sensibilidade da procura ao preço do que ao tempo de espera. Realça também o risco de o preço máximo atuar como ponto focal de coordenação, impedindo reduções de preço e contribuindo para o excesso de oferta. O estudo considera provável que, antes e após a remoção das restrições à entrada, os preços máximos estivessem definidos a um nível superior ao que resultaria de um mercado em equilíbrio, argumentando que a definição de preços máximos mais reduzidos teria contribuído para resolver o problema de excesso de oferta e aumentar a eficiência produtiva do mercado. Refira-se, contudo, que parece difícil de reconciliar a situação de excesso de oferta de forma sustentada no tempo com a ausência de barreiras à saída que caracterizam o setor.

191. Estas experiências ilustram que os efeitos da desregulação dependem, em grande medida, da situação do mercado antes da revisão regulatória, do desfasamento face a um equilíbrio de livre entrada, das disposições regulatórias que se entendam manter (ou novas disposições mais flexíveis que se introduzam), assim como da evolução dinâmica do mercado (v.g., o curso da inovação). Revelam também que a implementação da desregulação condiciona os resultados para o consumidor, alertando para a necessidade de uma contínua monitorização dos desenvolvimentos do mercado.

5.2 Implementação da desregulação ou flexibilização do enquadramento regulatório

192. **No processo de desenho e avaliação das disposições regulatórias é essencial que se recolha informação factual sobre o mercado**, quer sobre a situação prevalecente antes de se iniciar a revisão, quer uma recolha contínua de informação sobre a evolução do mercado. A disponibilidade de informação atualizada sobre a desregulação/flexibilização é condição necessária para que se possam avaliar integralmente os seus efeitos e intervir caso necessário. Importa assegurar que eventuais efeitos negativos são identificados em tempo útil, bem como conhecer a sua origem e expectável evolução. Neste exercício, importa distinguir efeitos transitórios, que tendem a desaparecer com a estabilização do mercado em resposta às alterações regulatórias, de problemas estruturais que implicam um ajustamento dos instrumentos regulatórios.
193. **Adicionalmente, importa acompanhar o desenvolvimento associado à introdução recente de inovação tecnológica no mercado como sejam os serviços disponibilizados via plataformas**, que se trata de um processo dinâmico e em evolução. Este desenvolvimento pode não só ter um impacto na adequabilidade de disposições regulatórias que se mantenham ou em novas disposições (mais flexíveis) que se introduzam no mercado, mas oferece, também, oportunidades de recolha de informação importantes sobre o mercado, ao nível de diversas dimensões, incluindo a qualidade (mecanismos de reputação).
194. **Este tipo de acompanhamento permite ainda evitar uma avaliação dos efeitos da desregulação/flexibilização por referência a eventuais efeitos isolados**. Uma avaliação parcial, enviesada ou descontextualizada dos efeitos da revisão regulatória pode reforçar ou ampliar a incerteza face à alteração do *status quo*. A disponibilidade de informação e a avaliação dos efeitos concretos da revisão contribui para desmistificar e contextualizar perceções parciais, passíveis de prejudicar a implementação da revisão regulatória.
195. **As experiências de outros países podem auxiliar a antecipar os riscos associados ao processo de implementação e monitorização da desregulação**. Não se pode excluir que na sequência da desregulação, ainda que transitoriamente, seja necessária alguma forma de intervenção para assegurar o bem-estar dos consumidores ou alguns segmentos específicos de consumidores (v.g., infoexcluídos).
196. **Nesta medida, o enquadramento temporal do processo de desregulação é particularmente relevante**. Este enquadramento deve atender, por um lado, ao prejuízo

para o bem-estar dos consumidores de disposições restritivas da concorrência e, por outro, à eventual necessidade de intervenção transitória para permitir o ajustamento do mercado. No caso das restrições quantitativas à entrada, é difícil encontrar razões que justifiquem o seu prolongamento. No caso da desregulação de preços, poderá justificar-se um período de transição para permitir um ajustamento do mercado às novas condições. Um eventual período transitório pode permitir concretizar os passos necessários para sensibilizar os consumidores sobre as alterações no mercado e assegurar a existência de condições de informação e transparência de preços que permitam a concorrência em preços. Esta abordagem faseada pode mitigar receios com o impacto (inicial) da desregulação e permitir um ajustamento do mercado. A monitorização contínua e reavaliação regular permitirão determinar quando se encontram reunidas condições mais propícias à concretização de uma desregulação mais ampla.

197. **A necessidade de articular as soluções ao nível das diferentes dimensões da regulação,** como sejam, a entrada, o preço e a qualidade, para que se possam concretizar os benefícios da interação concorrencial entre os prestadores de serviços, são também ilustradas pelas experiências de desregulação.
198. **A aplicação de um novo quadro regulatório, em linha com os princípios da regulação eficiente, assim como a monitorização da sua observância, pode colocar novos desafios de regulação.** Uma eventual revisão regulamentar poderá assim, do ponto de vista da sua operacionalização, implicar que se dote o regulador sectorial – a AMT – das ferramentas regulatórias necessárias ao desempenho das suas atribuições⁸⁵.
199. **Realce-se ainda que eventuais propostas de alteração à regulação em resposta a alegados problemas do processo de desregulação devem ser avaliadas à luz dos princípios da regulação eficiente** e beneficiariam de uma avaliação do respetivo impacto concorrencial pela AdC. Esta abordagem permitiria acautelar que as restrições para a concorrência são minimizadas e evitar a introdução de disposições regulatórias restritivas da concorrência, passíveis de comprometer os potenciais benefícios do processo de desregulação ao nível do bem-estar dos consumidores.
200. **Por fim, um dos desafios políticos que emerge frequentemente no âmbito de processos de desregulação prende-se com a perda do valor de licenças existentes e a reivindicação de compensações** pelos seus detentores. É, contudo, importante que estes desafios não obstem à concretização da revisão regulatória à luz dos princípios da regulação eficiente, uma vez que manter disposições regulatórias excessivas é passível de induzir uma perda de bem-estar importante para os consumidores.

6 CONCLUSÕES: PRINCÍPIOS A OBSERVAR NA REVISÃO REGULATÓRIA E RECOMENDAÇÕES

201. **A análise desenvolvida à regulação aplicável ao transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista ilustra as perdas de bem-estar resultantes da manutenção do *status quo* regulatório,** que se revela insuficiente para concretizar os benefícios da interação concorrencial entre operadores e para acolher e incentivar a inovação. Com efeito, o atual quadro regulatório é restritivo da concorrência e introduz distorções desnecessárias entre os diversos prestadores de serviços.

⁸⁵ Conforme destaca a AMT, nos comentários submetidos a 9 de setembro à AdC, no âmbito da consulta pública à versão preliminar do presente relatório. Mais refere a AMT, nos seus comentários, a necessidade de assegurar mecanismos de reporte e recolha sistematizada de informação, bem como de se assegurar o conhecimento, por parte do regulador, dos prestadores de serviços em atividade (v.g., através de um sistema de registo).

202. **As restrições à concorrência são identificadas por: i) limitarem o número de operadores com acesso ao mercado (restrições quantitativas); ii) limitarem a capacidade concorrencial das empresas que desenvolvem ou podem ou poderiam desenvolver esta atividade; ou iii) diminuir os incentivos à concorrência**, conforme decorre também da Lista de Controlo da OCDE⁸⁶.
203. **Estes efeitos agravaram-se e adquiriram maior notoriedade com a recente emergência de serviços de transporte suportados em plataformas *online***. A entrada destes novos modelos de negócio realça a necessidade de modernizar, de forma ampla, o enquadramento regulatório.
204. **O acesso ao mercado está limitado por restrições quantitativas à entrada, cuja proporcionalidade e adequação não se considera estarem demonstradas, e que geram importantes perdas de bem-estar para os consumidores**. Assim, importa reponderar a contingência da atividade, considerando-se instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir.
205. **A imposição de preços fixos por convenção, num contexto de co regulação, eliminam o preço enquanto dimensão de concorrência e limitam os incentivos dos operadores para concorrer no binómio qualidade/preço**. Recomenda-se, como tal, uma evolução no sentido da liberalização dos preços. Contudo, em particular nos segmentos como o *hailing* e as praças de táxi, poderão subsistir, pelo menos no curto prazo, falhas de mercado que se considere justificarem alguma regulação, que deverá sempre restringir-se ao estritamente necessário (v.g., preço máximo) para dar resposta aos problemas que lhes estão associados.
206. **As disposições relativas à qualidade e segurança dos serviços estandardizam a oferta, desincentivando a inovação na medida em que induzem um anonimato dos operadores**. Foram ainda identificadas algumas disposições que discriminam desnecessariamente entre diferentes tipos de operadores, introduzindo distorções à concorrência no mercado. Refira-se, em concreto, a imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços, o regime de inspeção dos veículos e o regime de habilitação de motoristas, que se recomenda sejam reavaliados à luz dos princípios da regulação eficiente.
207. **Este contexto espalha a capacidade dos prestadores, nomeadamente de serviços de táxi tradicionais, para responder a novas formas de prestação dos serviços baseadas em plataformas eletrónicas**, importando assegurar uma revisão regulatória que lhes confira maior liberdade na determinação das respetivas estratégias de mercado. Por outro lado, o quadro regulatório também não parece apto a acolher a inovação que entretanto se desenvolveu no mercado, mas que tem apelado aos consumidores pelas suas funcionalidades.
208. **Assim, entende-se ser necessária uma revisão regulatória que procure não privilegiar um determinado tipo de prestador em detrimento de outro, mas que crie antes um *level playing field* capaz de concretizar os benefícios da interação concorrencial**, que estará sempre enquadrada no Regime Jurídico da Concorrência, aplicável a todos os prestadores de serviços.
209. **Esta ampla revisão coloca certamente desafios em termos de implementação prática**; contudo, enquadra-se integralmente nos objetivos e nos princípios orientadores da Lei de

⁸⁶ Vide tabela de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas da OCDE in *Guia de Avaliação de Concorrência – Volume I – Princípios*, OCDE, Paris, 2011, disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>.

Bases, da máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promoção do maior bem-estar da população, designadamente através i) da adequação da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, em termos qualitativos e quantitativos e ii) da progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte⁸⁷.

210. Mesmo que o legislador entenda prosseguir objetivos de política pública que concorram com o da promoção e da defesa concorrência, deve procurar assegurar um enquadramento regulatório que introduza as disposições estritamente necessárias a assegurar os objetivos em causa, seguindo os princípios *infra*.

Princípios regulatórios a considerar

1. O enquadramento regulatório deve respeitar os **3 pilares da regulação eficiente**: i) **necessidade**, ii) **proporcionalidade** e iii) **não discriminação**.
2. O enquadramento regulatório deve ser o **mais geral e coerente possível**, **não discriminando os vários tipos de serviço**.
3. A **regulação da entrada no mercado** deve, por regra, permitir a **livre definição da oferta**.
4. Deve, quando possível, ser privilegiada a **liberalização de preços como solução regulatória**, em particular nos segmentos onde as falhas de mercado sejam menos significativas (pré-contratação).
5. A **regulação da qualidade** deve **garantir a segurança e proteção** dos utilizadores, condutores e terceiros, **minimizando, contudo, as restrições concorrenciais** no exercício da atividade e as **implicações na diversidade de escolha dos utilizadores**.
6. A **regulação deve utilizar os instrumentos regulatórios mais eficientes** e que resultem em **menores restrições à concorrência e ao exercício da atividade**.
7. Deve existir uma **monitorização contínua da adequação da regulação** existente: a recolha de **informação atualizada sobre o mercado** deve permitir uma **(re)avaliação proativa contínua da sua adequação**.
8. As **inovações tecnológicas** e outras existentes devem ser **consideradas na avaliação à necessidade de impor/manter disposições regulatórias**.
9. Eventuais **alterações às disposições regulatórias** beneficiariam de uma **avaliação do seu impacto concorrencial e no exercício da atividade**. Neste âmbito, deve ser ponderada a **solicitação de uma avaliação de impacto concorrencial à AdC** quando estiverem em causa eventuais efeitos concorrenciais das alterações às disposições regulatórias.

211. Assim, apresenta-se ao Governo as recomendações em seguida listadas, tendo presentes as competências e poderes da AdC decorrentes dos seus Estatutos e do Regime Jurídico da Concorrência.

⁸⁷ Vide artigo 2.º da Lei de Bases.

Recomendações

1. **Avaliação e ponderação da necessidade e proporcionalidade da contingentação** da atividade de prestação de serviços de táxi, 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.
2. **Avaliação e ponderação da necessidade e proporcionalidade das restrições territoriais** inerentes ao regime dos contingentes, bem como do regime de estacionamento de táxis.
3. **A manter-se a contingentação, devem ser eliminados os critérios de classificação de concorrentes** nos procedimentos de atribuição de licenças que discriminem potenciais operadores, nomeadamente em função da localização geográfica e da antiguidade.
4. **Flexibilização das disposições regulatórias ao nível de preços dos serviços de táxi e veículos isentos de distintivo (Letra A), privilegiando-se a liberalização de preços quando possível e em particular nos segmentos em que as falhas de mercado sejam menos significativas (serviços pré-contratados).** Identificando-se falhas de mercado ou caso se decida acautelar determinados objetivos de política pública em segmentos específicos (em particular, a chamada de táxi na via pública – *hailing* – e as praças de táxi) através de algum grau de regulação de preços, a intervenção regulatória deve restringir-se ao estritamente necessário para os atingir.
5. **Num cenário de introdução de maior flexibilização do nível de preços, devem ser ponderadas outras questões regulatórias que têm consequências na concorrência e no grau de transparência de preços** existente no mercado, nomeadamente: i) obrigações quanto à publicitação de preços; ii) obrigações quanto à notificação dos preços; e iii) determinações quanto à estrutura de preços a praticar.
6. **Limitação da regulação da qualidade ao nível que se mostre necessário** para resolver as falhas de mercado e acautelar os objetivos de política pública que o legislador considere relevantes, respeitando-se os princípios da regulação eficiente e assegurando-se uma monitorização e implementação eficazes.
7. **Consideração da eliminação do caráter exaustivo da especificação das formas de prestação e cobrança do serviço de táxi e da previsão legal que obriga à celebração de contrato escrito com duração mínima de 30 dias para prestação do serviço de transporte em táxi “a contrato”.**
8. **Reponderação das obrigações e limitações relativas às características dos veículos** – cuja flexibilização pode permitir uma maior diversificação da oferta e uma descida de custos – **e flexibilização das normas relativas à publicidade** nos veículos.
9. **Verificação da eficácia do regime especial de inspeção previsto para a prestação de serviços de transporte em táxi face aos objetivos que visa acautelar, devendo ser assegurada uma igualdade de oportunidades entre os diferentes prestadores,** salvaguardadas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa.
10. **Verificação de que o regime de habilitação de motoristas assegura uma igualdade de oportunidades entre os diferentes prestadores,** salvaguardadas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa.
11. **Avaliação e ponderação da necessidade e proporcionalidade da contingentação** da atividade dos veículos turísticos (Letra T) e dos veículos isentos de distintivo (Letra A) e das limitações de oferta com base em obrigações de acessoriedade do serviço de transporte face aos serviços principais das empresas de *rent a car*, das agências de

viagens e turismo e das empresas de animação turística, considerando-se instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir.

12. **Reponderação da regulamentação das obrigações e limitações relativas às características dos veículos** turísticos (Letra T), isentos de distintivo (Letra A) e de aluguer (*rent a car*).
13. **Reponderação dos requisitos formais exigidos no processo de contratação de serviços** por empresas de aluguer (*rent a car*) e por agências de viagens e turismo.

BIBLIOGRAFIA

Australia's National Competition Council (2002). *"Assessment of governments' progress in implementing the national competition policy and related reforms"*. Australia, National Competition Council.

Autorité de la Concurrence de la République Française (2013). *"Avis 13-A-23 du 16 décembre concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur"*. Disponible en:

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=483&id_article=2478.

Autorité de la Concurrence de la République Française (2014). Avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes. Disponible en: <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/14a17.pdf>.

Baanders e Canoy (2010). *"Ten years of taxi deregulation in the Netherlands – The case of re-regulation and decentralization"*. European Transport Conference, 2010..

Bekken (2006): *"Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry"*. 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006.

CMA (2015). *"Competition and Markets Authority response to Transport for London's private hire regulations proposals"*. Disponible en:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481450/CMA_response_to_TfL.pdf.

CNMC (2015). *"Informe económico sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi de la ciudad de Malaga – LA/01/2015"*. Disponible en:

https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes%20Legitimaci%C3%B3n%20Activa/2015/151201_Informe%20Econ%C3%B3mico_LA_Taxi%20M%C3%A1laga_LA_01_2015.pdf

CNMC (2016). *"Informe económico sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi de la ciudad de Córdoba – LA/02/2015"*. Disponible en:

https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes%20Legitimaci%C3%B3n%20Activa/2015/151201_Informe%20Econ%C3%B3mico_LA_Taxi%20C%C3%B3rdoba_LA_02_2015.pdf.

CNMC (2016). *"Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa"*. Disponible en:

<https://docs.google.com/document/d/1n65MjUaTmRLuZCqTIlqyWvobVqreR-iAzzs1mhxy2y0/edit>.

Comissão Europeia (2016). *"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European agenda for the collaborative economy"*. COM (2016) 356 final, Brussels, 2/6/2016.

Competition Bureau (2015). *"Modernizing Regulation in The Canadian Taxi Industry"*. Disponible en: <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04007.html>.

Cramer e Krueger (2016). *"Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber"*. NBER Working Paper Series.

Diamond (1971). *"A Model of Price Adjustment"*. Journal of Economic Theory, pp. 158-68.

Einav et al (2015). *"Peer-to-Peer Markets"*. Working Paper, 2015.

- Europe Economics (2007). *"Evaluating the impact of the taxis market study, a report for the OFT"*. Office of Fair Trading, Report 956.
- Frankena e Pautler (1984). *"An Economic Analysis of Taxicab Regulation"*, Federal Trade Commission.
- Gaunt e Black (1996). *"The Economic Cost of Taxicab Regulation: The Case of Brisbane"*. Economic Analysis and Policy, 26(1): 45-58.
- Garling (1995). *"A Note on the short term Effect of Deregulation of Swedish Taxi Cab Industry"*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 29, No.2, pp.209-214.
- Goodbody Economic Consultants (2009). *"Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry"*. Commission for Taxi Regulation.
- Gorecki, (2014). *"Evaluation of competitive impacts of government interventions"*. OCDE DAF/COMP/WP2 (2014)6.
- ITF (2016a). *"App-based ride and taxi services: Principles for regulation"*. Corporate Partnership Board Report. Disponível em: <http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/app-ride-taxi-regulation.pdf>.
- ITF (2016b). *"Regulation of For-Hire Passenger Transport. Portugal in International Comparison"*, Case-Specific Policy Analysis, International Transport Forum at the OECD Paris OECD. Disponível em: <http://www.itf-oecd.org/regulation-hire-passenger-transport-portugal>.
- Kang (1998). *"Taxi Deregulation: International Comparison"*. Institute of Transport Studies, University of Leeds.
- Morrison (1997), *"Restructuring Effects of Deregulation: The Case of the New Zealand Taxi Industry"*. Environment and Planning A 1997 (29): 913-928.
- OCDE (2007). *"Taxi Services: Competition and Regulation"*. Policy Roundtables, Competition Law and Policy, DAF/COMP (2007)42
- OFT (2003). *"The Regulation of Licensed Taxi and PHV Services in the UK"*. Office of Fair Trading, Report 676.
- Pallais (2014). *"Inefficient Hiring in Entry-Level Labor Markets"*. American Economic Review 104:3565-99.
- Price Waterhouse (1993) *"Analysis of Taxicab Regulation and Deregulation,"* study funded by International Taxicab Foundation.
- Teal e Berglund (1987) *"The Impacts of Taxicab Deregulation in the USA"*. Journal of Transport Economics and Policy 21(1), pp. 37-56.

Conteúdo

1	SUMÁRIO EXECUTIVO	1
2	INTRODUÇÃO	3
3	DESCRIÇÃO DO ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO EM PORTUGAL	5
3.1	Serviços de táxi	6
3.1.1	Regulação ao nível da entrada no mercado	8
3.1.1.1	Regime de acesso à atividade	8
3.1.1.2	Regime de acesso ao mercado (restrições quantitativas)	9
3.1.2	Preços	15
3.1.3	Qualidade/Segurança do serviço e outros aspetos do exercício da atividade	20
3.1.3.1	Imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços	22
3.1.3.2	Regulamentação das características dos veículos e afixação da publicidade	23
3.1.3.3	Regime especial de inspeção	25
3.1.3.4	Seguro	25
3.1.3.5	Habilitação de motoristas	25
3.2	Outras formas de prestação de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista	28
3.2.1	Restrições quantitativas no acesso à entrada	28
3.2.2	Regulação de preços	31
3.2.3	Regulamentação das características dos veículos	31
3.2.4	Imposição de procedimentos e forma especial na contratação de serviços	32
4	O IMPACTO DAS PLATAFORMAS <i>ONLINE</i>	33
5	DESREGULAÇÃO DO MERCADO	38
5.1	Experiências de desregulação	38
5.2	Implementação da desregulação ou flexibilização do enquadramento regulatório	43
6	CONCLUSÕES: PRINCÍPIOS A OBSERVAR NA REVISÃO REGULATÓRIA E RECOMENDAÇÕES	44