

Recomendação da Autoridade da Concorrência relativa à introdução de uma tarifa única para serviços de transporte por táxi com origem no Aeroporto da Portela

Sumário Executivo

1. A comunicação social divulgou em maio de 2015 um conjunto de notícias que se referem a um eventual “acordo firmado entre a ANTRAL, a Câmara de Lisboa e a própria ANA – Aeroportos de Portugal” para a fixação de uma tarifa única para serviços de transporte por táxi com origem no aeroporto da Portela.¹
2. Atendendo ao eventual impacto concorrencial desta situação, a Autoridade da Concorrência (AdC) solicitou esclarecimentos às três entidades em causa, Câmara Municipal de Lisboa (CML), Associação Nacional dos Transportes Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e ANA Aeroportos (ANA), quanto à posição que cada uma daquelas entidades estaria a adotar relativamente aos tarifários para os serviços de transporte por táxi com origem no Aeroporto da Portela.
3. No âmbito de uma reunião com a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), a AdC teve ainda conhecimento da existência de uma nova proposta relativa aos tarifários para os serviços de transporte por táxi.
4. Da análise da proposta em apreço, realizada pela AdC a título oficioso, resultou que a mesma contém alguns aspetos que são passíveis de constituir medidas de política pública com impacto na concorrência.
5. Assim, tendo presente que compete à AdC, nos termos da al. g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, sendo-lhe ainda atribuído pela al. d) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e

¹ Ver por exemplo, a notícia do observador a 18/05/2015: <http://observador.pt/2015/05/18/apanhar-um-taxi-no-aeroporto-pode-custar-20-euros-para-distancias-ate-14-quilometros>

regulatório”, a Autoridade elaborou um projeto de recomendação que submeteu em audiência prévia à ANA, à CML, à Antral e à Federação Portuguesa do Táxi.

6. A ANA pronunciou-se por carta dirigida à AdC a 30/11/2015 (nossa entrada E-AdC/2015/7211) tendo apresentado os seus argumentos em reunião com a AdC que se realizou, por solicitação da ANA, a 6 de janeiro de 2015. A AdC não recebeu qualquer pronúncia das restantes entidades consultadas.
7. Atendendo aos elementos disponíveis, tendo em consideração a pronúncia submetida à AdC pela ANA, vem esta Autoridade, após análise a título oficioso, submeter as seguintes recomendações que melhor se fundamentam no texto abaixo.
8. Ao Senhor Ministro da Economia, membro do Governo com a tutela da Direção-Geral das Atividades Económicas, a AdC recomenda que **não seja acolhida a proposta de estabelecimento de uma tarifa única para a prestação de serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos turísticos de Lisboa**, nos termos em que foi apresentada e fundamentada nos diferentes elementos remetidos à AdC no âmbito desta avaliação.
9. À Câmara Municipal de Lisboa, a AdC recomenda que,
 - i. no âmbito de uma eventual reformulação do Regulamento Camarário relativo às praças de táxis, **não sejam consagradas soluções de co-regulação do mercado**, como a proposta de “Comissão de Gestão” avançada pela ANTRAL e pela FPT, por tal poder contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução dos incentivos à concorrência; e ainda que
 - ii. nas iniciativas que, em concreto, a CML tencione vir a adotar no âmbito das suas competência em matéria de regulação do acesso à via pública neste contexto, **seja devidamente acautelada a identificação dos eventuais riscos de impacto negativo na concorrência**, em particular na medida em que possam ser criadas condições desiguais de concorrência entre operadores.
10. À ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., a AdC recomenda que,
 - i. no âmbito da eventual implementação do projeto de Regulamento de Acesso aos Terminais Aeroportuários dos Aeroportos de Lisboa, Porto e Faro pelo modo táxi, **não sejam consagradas soluções de co-regulação do mercado**, como a proposta de “Comissão de Gestão” avançada pela ANTRAL e pela FPT, por tal poder contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução dos incentivos à concorrência, e ainda que

- ii. **seja assegurado que as medidas adotadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 254/2012, nomeadamente as que se refiram às condições de acesso à área concessionada por operadores de transportes, não potenciam a criação de distorções concorrenciais, em particular na medida em que possam ser criadas condições desiguais de concorrência entre operadores, que não sejam adequadas e indispensáveis à prossecução do interesse público no âmbito da respetiva concessão.**

1. Enquadramento prévio

1. A comunicação social divulgou, em maio de 2015, um conjunto de notícias que se referem a um eventual “acordo firmado entre a ANTRAL, a Câmara de Lisboa e a própria ANA – Aeroportos de Portugal” para a fixação de uma tarifa única para serviços de transporte por táxi com origem no aeroporto da Portela.²
2. Atendendo ao eventual impacto concorrencial desta situação, a Autoridade da Concorrência (AdC) solicitou esclarecimentos às três entidades em causa, Câmara Municipal de Lisboa (CML), Associação Nacional dos Transportes Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e ANA Aeroportos (ANA) quanto à posição que cada uma daquelas entidades estaria a adotar relativamente aos tarifários para os serviços de transporte por táxi com origem no Aeroporto da Portela.

1.1. A posição da ANTRAL relativa às tarifas para o serviço de táxi para o aeroporto da Portela

3. A ANTRAL respondeu aos pedidos de elementos e informação da AdC a 8 de junho e a 10 de julho de 2015 por cartas que deram entrada com os números E-AdC/2015/3382 e E-AdC/2015/4054, respetivamente. Nestas respostas, a ANTRAL prestou esclarecimentos sobre o seu entendimento quanto ao quadro legal que regula a atividade do serviço de táxis e, em particular, a fixação das tarifas, e remeteu à AdC cópia de uma nova proposta de “Revisão das Tarifas de Serviços de TAXI”, de 13 de outubro de 2014 (doravante “proposta de revisão de tarifas”), a qual teria submetido à consideração da Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE); de um “novo projeto de regulamento de funcionamento e utilização de praças de táxi do aeroporto e portos de lisboa”, de 21 de junho de 2013; e de uma proposta para uma “nova tarifa aeroportos e terminais marítimos”, de 27 de março de 2015, estas últimas submetidas à consideração da CML (doravante, respetivamente, “projeto de regulamento proposto pela ANTRAL” e “proposta de nova tarifa”).³
4. Na resposta ao segundo pedido de elementos, a ANTRAL remeteu ainda à AdC, um “projeto de regulamento das praças de táxis do aeroporto de Lisboa e dos terminais de cruzeiros do porto de Lisboa”, da CML, de 13 de novembro de 2014 (doravante “projeto de regulamento

² Ver por exemplo, a notícia do observador a 18/05/2015: <http://observador.pt/2015/05/18/apanhar-um-taxi-no-aeroporto-pode-custar-20-euros-para-distancias-ate-14-quilometros>.

³ A DGAE, na resposta ao pedido de elementos da AdC, remeteu uma cópia de uma proposta de revisão de tarifas da ANTRAL e da FPT que, para a análise em causa, nada acrescenta aos elementos já disponíveis.

proposto pela CML”) e uma carta da ANA relativa à “proposta de tarifário para as praças dos aeroportos” a que anexa um “projeto de regulamento de acesso aos terminais aeroportuários dos aeroportos de Lisboa, Porto e Faro pelo modo Táxi”⁴.

5. A ANTRAL informou que teria proposto a criação de uma tarifa especial para os serviços com origem ou destino ao aeroporto da Portela e terminais portuários turísticos de Lisboa, pelo que a análise de impacto concorrencial a desenvolver não se cinge ao tarifário relativo à prestação de serviços de táxi para o Aeroporto da Portela, alargando-se à prestação de serviços de táxi para terminais marítimos turísticos de Lisboa.
6. Na sua exposição, a ANTRAL começa por destacar que o “sector de táxi está obrigatoriamente sujeito à fixação de preços de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de Dezembro”.
7. No preâmbulo daquele Decreto-Lei pode ler-se que:

“O regime dos denominados «preços administrativos» tem sido gradualmente eliminado, por forma a privilegiar outros regimes mais flexíveis e desburocratizados.

No caso particular dos táxis, a necessidade de garantir aos cidadãos que os utilizam o conhecimento prévio de todas as condições de transporte recomenda que a intervenção do Estado ainda se mantenha, mas de forma mais atenuada.

Recorre-se, pois, uma vez mais, ao sistema de preços convencionais, regime em que as associações empresariais têm um papel simultaneamente mais ativo e responsável, mantendo-se todas as garantias de controlo e transparência perante os utilizadores.”

8. Os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 297/932 estabelecem que:

“Artigo 1.º Os serviços prestados pela indústria de exploração de transportes de aluguer em automóveis ligeiros de passageiros, com ou sem distintivo, ficam sujeitos ao regime de preços estabelecido pelo presente diploma.

Art. 2.º - 1 - O regime de preços consiste na fixação do tarifário dos serviços que o presente diploma respeita, bem como dos princípios de aplicação do mesmo, através de convenção a acordar entre a Administração, representada pela Direcção-Geral da Concorrência e Preços (DGCP), e as associações representativas das empresas do sector, ouvida a Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT)”.

⁴ Sobre este projeto de regulamento, a ANA terá enviado à AdC uma versão mais recente, atendendo a que a carta que nos é reenviada pela ANTRAL tem data de 14.04.2015, sendo a resposta da ANA ao pedido de elementos e informações da AdC de 12.06.2015.

9. Face a este quadro legal, a ANTRAL informa que a “última convenção é datada de 27 de Dezembro de 2012 e foi já objeto de proposta de atualização, apresentada pelas duas associações do Sector, em 13 de Outubro de 2014”. A ANTRAL remeteu ainda à AdC cópia desta proposta.
10. Mais acrescenta que, relativamente à tarifa a aplicar para aeroportos e portos, a proposta de uma tarifa única “foi sustentada numa visão de melhoria da qualidade dos serviços que naquela praça são prestados, sempre na perspetiva de um maior contributo da melhoria da imagem do País e defesa dos consumidores”.
11. Sobre estas tarifas esclarece que “o objetivo não é o aumento da tarifa mas a criação de um modelo de funcionamento que eleve a qualidade, sirva melhor o público e seja objeto de controlo e fiscalização que garanta a manutenção e elevação dessa qualidade”.
12. Relativamente à relação com a CML e a ANA, a ANTRAL esclarece ainda que:
 - “6. Independentemente do valor que vier a ser aprovado pela DGAE, os proponentes apresentaram um "projeto de regulamento" de funcionamento das referidas praças, quer à Associação de Turismo de Lisboa (já detentora da modalidade de voucher) quer à CML que decidiu tomar a condução do processo, desencadeando reuniões com todos atores a envolver, nomeadamente: DGAE; IMT; PSP; ANA; e Porto de Lisboa;
 7. Coube à CML definir o cronograma dos trabalhos, a condução e o relato das reuniões;
 8. Decorreram entretanto, também, reuniões com a ANA sobre o mesmo assunto, por iniciativa da mesma, tendo aliás, na última reunião, a ANTRAL declarado não estar de acordo com a intenção manifestada pela ANA de acabar com a praça de táxis das chegadas do aeroporto de Lisboa,

Em conclusão, não existe qualquer acordo de Associação, nem tão pouco qualquer acordo com outras entidades, para fixação de uma tarifa de aeroporto e portos”.
13. Da proposta de revisão de tarifas apresentada pela ANTRAL e pela FPT – Federação Portuguesa do Táxi (doravante FPT), anexa à exposição da ANTRAL, são de destacar os seguintes aspetos relevantes para a presente análise.
14. Primeiro, propõe-se que seja “ponderada a substituição do suplemento geral de bagagem por suplemento específico, em função do local de início ou fim de serviço, a incidir sobre serviços de e para aeroportos, portos e interfaces de transporte”.
15. Esta proposta é depois concretizada nos seguintes termos:

“Criação dos seguintes suplementos e regimes tarifários especiais

Aeroportos

Suplemento de €4,80, para todos os serviços iniciados e concluídos nos terminais de partidas e chegadas.

O valor de serviço mínimo, incluindo todos os suplementos, para todos os serviços iniciados nestes terminais, será de €20,00 desde que a respetiva praça se encontre regulamentada.

Este valor mínimo deverá estar publicitado, em várias línguas, em "placard " visível junto dos pontos de tomada e largada de passageiros.

Terminais Marítimos de utilização Turística

Suplemento de €4,80, para todos os serviços iniciados nos terminais.

O valor de serviço mínimo, incluindo todos os suplementos, para todos os serviços iniciados nestes terminais, será de €20,00 desde que a respetiva praça se encontre regulamentada.

Este valor mínimo deverá estar publicitado, em várias línguas, em "placard " visível junto dos pontos de tomada e largada de passageiros.

Serviços a prestar em dias especiais

Os dias 24 e 31 de dezembro, são normalmente dias de tolerância de ponto generalizada, não sendo, no entanto dias feriados para efeito de tarifa. Tratando-se de dias com volume significativo de procura de táxi, a oferta é normalmente reduzida, com prejuízo para a mobilidade.

Para superar esta dificuldade, o tarifário avigorar nestes dias será o tarifário noturno.

Nos dias 24, 25, 31 de dezembro e 1 de janeiro, por forma a compensar a disponibilidade de viaturas e os custos acrescidos de funcionamento, será cobrado um valor mínimo de €10,00, incluindo todos os suplementos”.

16. Esta proposta é reformulada na proposta de nova tarifa anexa à segunda resposta da ANTRAL, mantendo-se a proposta de uma tarifa única, “independentemente do dia e hora do serviço, bem como das características da viatura ...”, com um valor de 20€ para percursos até 14.800 metros (distância a partir da qual o taxímetro passa a determinar o valor), a aplicar “por todas as viaturas autorizadas nas praças especiais, localizadas nos terminais de

aeroportos e terminais marítimos de passageiros (cruzeiros), aos serviços iniciados nas mesmas”.

17. Nesta nova proposta são reafirmados os objetivos da proposta inicial, que se sintetizam nos seguintes pontos:
- a. “Evitar práticas especulativas e/ou fraudulentas”, quando não há conhecimento da topografia e das regras de transporte em táxi, com a conseqüente conflitualidade e insatisfação dos visitantes”.
 - b. “Evitar conflitos entre os prestadores de serviços, entre estes e os e os clientes” quando há conhecimento da topografia.”
 - c. Generalizar “os objetivos pretendidos com a introdução do ‘voucher’”.
 - d. Clarificar junto dos passageiros os custos e características do serviço oferecido.
18. Para atingir aqueles objetivos estabelece-se que “o sistema tarifário deverá cumprir alguns requisitos, nomeadamente:
- a. Ser de fácil compreensão pelo utilizador (não depender do tipo de viatura, nem da hora ou dia de prestação do serviço, nem de interpretação do zonamento do destino pretendido).
 - b. Não possibilitar alteração de tarifário no decurso do serviço (eliminando os riscos de manipulação do taxímetro durante ou na conclusão do serviço).
 - c. Exibir, em permanência, no taxímetro o preço apagar, do início ao fim do serviço.
 - d. Ser facilmente identificado, quer no taxímetro, quer no exterior da viatura.
 - e. Ser comportável, no quadro das limitações técnicas dos equipamentos instalados (taxímetros e lanternas)”.
19. Concluem a ANTRAL e a FPT que “estes objetivos e requisitos só podem ser cumpridos através da adoção de uma tarifa única, a selecionar no início do serviço, sem suplementos e sem possibilidade de alteração de tarifa durante o percurso”.

1.2. A posição da ANA relativa às tarifas para o serviço de táxi para o aeroporto da Portela

20. Na sua resposta ao pedido de elementos e informação da AdC, a ANA começa por esclarecer que “[n]ão existe nem existirá qualquer acordo, protocolo, memorando de entendimento ou respetivas minutas celebrados ou a celebrar pela ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (“ANA,

S.A.”), com a Câmara Municipal de Lisboa e/ou a ANTRAL para a fixação de uma tarifa cobrada por serviços de transporte de táxi, com origem ou destino no Aeroporto de Lisboa”.

21. Remetendo para o quadro legal de fixação de tarifas por convenção entre a Administração e as associações de empresas do sector, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 297/92, a ANA entende que “não dispõe [...] de quaisquer competências ou atribuições para discutir, negociar, estabelecer ou impor quaisquer regras relativas a tarifas cobradas por serviços de transporte de táxi, independentemente da respetiva origem ou destino”.
22. A ANA considera ainda que, enquanto “concessionária do serviço aeroportuário de apoio à aviação civil no Aeroporto de Lisboa e entidade licenciadora da ocupação e do exercício de atividades e serviços em bens de domínio público aeroportuário, no quadro da reformulação das condições de acesso rodoviário aos terminais aeroportuários sob a sua gestão, contactou diversas entidades e foi convidada para participar em diversas reuniões pela Câmara Municipal de Lisboa (“CML”), onde estiveram presentes igualmente representantes da ANTRAL - Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros, entre outras entidades”.
23. Naquelas reuniões, a ANA terá apresentado o “Regulamento de Acesso aos Terminais Aeroportuários dos Aeroportos de Lisboa, Porto e Faro pelo modo táxi” através do qual pretendia “não só promover o controlo e a disciplina das áreas de operação dos táxis mas também estabelecer padrões de qualidade de serviço ao cliente superiores aos atuais, com todos os benefícios daí decorrentes para os consumidores finais deste tipo de serviço de transporte”.
24. No que se refere, em concreto, à discussão sobre as tarifas dos serviços de táxi, a ANA, reafirmando que este tema não se enquadra no âmbito das suas competências e atribuições, indica que, quando “questionada sobre como via a criação de uma tarifa especial de aeroporto para táxis que aí prestem os respetivos serviços, a aplicar ao público em geral, limitou-se a mostrar-se favorável à mesma, em sede de Convenção a celebrar entre a DGAE e as empresas representantes do setor, sem que, no entanto, a ANA, S.A., tenha tido, venha a ter ou possa vir a ter qualquer intervenção ou interferência, neste contexto, designadamente na sua criação, determinação, forma, tipologia, montante ou cobrança”.
25. Neste âmbito a ANA considerou importante “assinalar que a taxa de exploração que, no quadro do referido Regulamento, pretende vir a cobrar, por viagens iniciadas nos terminais dos aeroportos sob sua gestão e em cumprimento do disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de Novembro, tal como alterado pelo Decreto-Lei n.º 108/2013, de 31 de

julho (cfr. artigo 8.º da minuta do Regulamento), pudesse vir a ser incluída em futura Convenção.”

26. Sobre esta taxa de acesso pode-se ler no artigo 8.º do “Regulamento de acesso aos terminais aeroportuários dos aeroportos de Lisboa, Porto e Faro pelo modo Táxi” (doravante “regulamento de acesso”):

“1 - O exercício da atividade de transporte em táxi está sujeito ao pagamento de taxa de exploração, no valor de €1,00 (um euro), sendo devida por táxi e por cada acesso para tomada de utentes de táxi, nos termos do disposto no artigo 39º nº 1 alínea b) do Decreto-Lei nº 254/2012 de 28 de novembro, na sua redação atual.

2 - O pagamento da taxa devida no n.º 1 pode ser efetuado através de cartão de avença pré-pago referido no artigo 9º do presente Regulamento, sendo o respetivo valor descontado automaticamente do saldo disponível no mencionado cartão.

3 - O valor da taxa de exploração é independente do número de Utentes de Táxi ou da tipologia de Táxi.

4 - O valor da taxa de exploração encontra-se já incluído no valor da tarifa de aeroporto que seja prevista na convenção de preços.

5 - A atualização da taxa de exploração terá por referência o processo de revisão de quantitativos em sede de convenção de preços da atividade de transporte em táxi.”

27. Relativamente a este regulamento de acesso elaborado pela ANA, e com relevância para uma análise de impacto concorrencial, importa destacar ainda os seguintes aspetos.
28. Este regulamento é elaborado no âmbito do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, que estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA.
29. Este Decreto-Lei estabelece, entre outros aspetos do regime regulatório, “as regras e os princípios comuns aplicáveis às taxas sujeitas a regulação económica, e fixa os indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos situados em território português.” (n.º 5 do Artigo 1.º)
30. De acordo com o n.º 1 do Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 254/2012 a “ANA, S. A., detém, em regime de exclusivo, a concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil nos aeroportos de Lisboa (Portela), do Porto (Francisco Sá Carneiro), de Faro, de Ponta Delgada (João Paulo II), de Santa Maria, da Horta e das Flores e do Terminal Civil de Beja até ao termo do prazo fixado no contrato de concessão”.

31. O n.º 3 do artigo 5.º daquele diploma estabelece que “o objeto da concessão compreende ainda as atividades comerciais que possam ser desenvolvidas nos aeroportos ou noutras áreas afetas à concessão”.
32. No âmbito do serviço público aeroportuário o n.º 3 do artigo 6.º prescreve que “a concessionária observa o princípio da não discriminação no tratamento dos utentes e dos utilizadores”.
33. O artigo 7.º no mesmo Decreto-Lei, que define os poderes e prerrogativas de autoridade da concessionária estabelece, nomeadamente, que:
- “1 — Sem prejuízo do que se encontre previsto na lei e do que resulte do contrato de concessão, a concessionária detém os poderes e as prerrogativas do concedente quanto:
- [...]
- b) À fixação das contrapartidas devidas pela ocupação e pelo exercício de atividades e serviços em bens do domínio público aeroportuário incluídos no âmbito da concessão;
- [...]
- g) À elaboração e aplicação de normas regulamentares no âmbito da atividade concessionada, designadamente em matéria de segurança, ambiente e acesso e utilização dos serviços englobados nas atividades e serviços aeroportuários; [...]”
34. O n.º 1 do artigo 24.º estabelece que “[p]ela ocupação dos terrenos, edificações ou outras instalações, bem como pelo exercício de qualquer atividade e serviço na área dos aeroportos e aeródromos públicos nacionais, e ainda pela utilização dos respetivos serviços e equipamentos, são devidas taxas”. Por sua vez, o artigo 39.º estabelece as condições de cobrança das taxas de exploração:
- “1 — É devida a taxa de exploração pelo exercício de quaisquer atividades relativamente às quais não haja lugar à cobrança de taxas de tráfego ou de assistência em escala, podendo ser definida segundo um dos seguintes critérios:
- a) Por aplicação de um valor percentual sobre o volume de negócios realizado;
- b) Por montante fixo definido pela entidade gestora aeroportuária, que pode ser diferenciado em função do tipo de atividade ou por unidade de tempo do exercício respetivo;

c) Por aplicação conjugada dos critérios referidos nas alíneas anteriores”.

35. Neste enquadramento legal, a ANA propõe-se regular, através do Regulamento de Acesso, o “acesso aos terminais aeroportuários pelo modo táxi através da criação de um regime de acesso a essas mesmas zonas” tendo por objeto disciplinar o acesso rodoviário aos terminais aeroportuários pelo modo táxi em tomada e largada de utentes de táxi”. (artigo 1.º do regulamento de Acesso)

36. No que se refere às praças de táxis em aeroportos, o artigo 4.º daquele Regulamento estabelece que:

“1 - O funcionamento, regime geral de acesso e paragem nas praças de táxis dos aeroportos, bem como a fixação de contingentes especiais, são definidos pelos respetivos municípios com jurisdição sobre as praças de táxis dos aeroportos.

2 - Sem prejuízo das atribuições referidas no número anterior, a ANA,S.A., pode efetuar a monitorização destes espaços, registar e reportar eventuais incumprimentos às autoridades competentes, sempre que estes forem detetados.

3 - A ANA, SA equacionará a criação de uma zona especial no perímetro dos aeroportos para estacionamento adicional de veículos que aguardem a sua vez para aceder aos terminais aeroportuários, desde que comprovadamente se registre essa necessidade.

4 - A decisão da criação, localização e regime de acesso à zona indicada no número anterior é da exclusiva responsabilidade da ANA,SA”.

37. A taxa de exploração e sua cobrança é definida no artigo 8.º, nos seguintes termos:

“1- O exercício da atividade de transporte em táxi está sujeita ao pagamento de taxa de exploração, no valor de € 1,00 (um euro), sendo devida por táxi e por cada acesso para tomada de utentes de táxi, nos termos do disposto no artigo 39.º n.º 1 alínea b) do Decreto-Lei n.º 254/2012 de 28 de novembro, na sua redação atual. De acordo com os n.ºs 1 e 7 do mesmo artigo o pagamento da taxa pode ser efetuado através de cartão de avença pré-pago por cuja emissão é cobrado uma taxa de prestação de serviço ao abrigo do disposto no Artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 254/2012”.

1.3. A posição da CML relativa às tarifas para o serviço de táxi para o aeroporto da Portela

38. A CML remeteu à AdC um ofício em que esclarece a sua intervenção na revisão das condições em que são prestados os serviços de táxi ao aeroporto de Lisboa.
39. Começa por esclarecer que não tem qualquer competência legal na fixação das tarifas de táxis, remetendo para a convenção celebrada entre a DGAE e as entidades do sector, para depois informar que “[n]o âmbito do trabalho que temos vindo a realizar com a ANA e com as entidades do sector, nomeadamente a ANTRAL e a FPT, e que diz respeito ao funcionamento da praça de táxis do aeroporto, no domínio que é competência da CML - a regulação do acesso à via pública – a questão do tarifário foi abordada”.
40. Destacando o impacto das deficiências identificadas quanto ao funcionamento da praça de táxis do aeroporto de Lisboa no desenvolvimento do sector do turismo, a CML transmite a sua “concordância com a existência de uma ‘tarifa plana’ a aplicar pelos táxis saídos do aeroporto para destinos no concelho de Lisboa, desde que naturalmente fixada a um nível adequado e proporcional aos custos médios da operação na cidade e ao ressarcimento dos investimentos necessários à melhoria do serviço”.

2. Avaliação de impacto concorrencial da introdução de uma tarifa única para serviços de transporte por táxi com origem no Aeroporto da Portela

41. Das respostas das entidades a quem foram solicitados elementos resulta não existir uma posição comum quanto à eventual alteração do regime tarifário para os serviços de transporte por táxi com origem no Aeroporto da Portela.
42. Todavia, as várias posições transmitidas à AdC poderão, caso venham a servir de base a uma futura alteração daquele regime, introduzir distorções no funcionamento da concorrência em detrimento dos consumidores, pelo que a AdC entende ser oportuno fazer uma avaliação do impacto concorrencial das propostas ou posições de cada uma das entidades em apreço, a saber, a ANTRAL, a ANA e a CML.
43. O objetivo desta análise é contribuir para uma decisão mais informada por parte dos decisores políticos, máxime o Ministério da Economia, atentas as competências conferidas à Direção-Geral das Atividades Económicas pelo Decreto-Lei n.º 297/92, chamando a atenção para os impactos negativos ao nível da concorrência no sector em apreço.

2.1. Avaliação de impacto concorrencial das propostas apresentadas pela ANTRAL

44. Tal como resulta do disposto do Decreto-Lei n.º 297/92, o tarifário a aplicar pela prestação de serviços de transporte de aluguer em automóveis ligeiros de passageiros (que, aqui, por simplificação, denominamos de serviço de táxi) é definido no âmbito de um regime de preços convencionados por acordo entre as entidades que regulam o sector e as associações que o representam.
45. Tenha-se ainda presente que este sistema de preços administrativos se integra num quadro regulatório que estabelece as condições de acesso à atividade e ao mercado dos transportes em táxi (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, pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março, pelo Decreto-Lei n.º 4/2004, de 6 de janeiro, e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro), bem como os padrões de segurança e de qualidade do serviço de táxi.
46. A CML, no seu projeto de regulamento,⁵ destaca a existência deste quadro legal, nos seguintes termos:

“[...] existem diplomas próprios que estabelecem detalhadamente quais as características a que devem os táxis obedecer, a saber:

- Portaria n.º 277-A/99, de 15 de Abril, e respetivas alterações, designadamente a operada pela Portaria n.º 1318/2001, de 29 de Novembro (concretizando o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pelas Leis n.ºs 156/99, de 14 de setembro, 106/2011, de 31 de agosto e 5/2013, de 22 de janeiro, e pelos Decretos-Lei n.ºs 41/2003, de 11 de março e 4/2004, de 6 de janeiro).

- Decreto n.º 39987 (publicado na I Série do Diário do Governo de 22 de Dezembro de 1954)”.

47. Neste sentido, importa, desde logo, reconhecer que o quadro que regulamenta a prestação de serviços de táxi já impõe uma restrição à concorrência, limitando o acesso e condicionando a negociação entre utilizadores e prestadores de serviço quanto a qualidade e preço praticados.

⁵ “Projeto de regulamento da CML”, anexo à segunda resposta da ANTRAL, nota de rodapé, n.º 4.

48. No quadro de uma avaliação de impacto concorrencial deste quadro legal,⁶ este procedimento de fixação de preços por convenção “limita a capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si” e “reduz o incentivo para a concorrência” porquanto “restringe a possibilidade de os vendedores fixarem os preços dos bens ou serviços” e “promove regimes de auto-regulação e co-regulação”.
49. Quanto às limitações de acesso à atividade e ao mercado, ao estabelecer um “regime de licença, permissões ou autorizações” como requisitos para a prestação da atividade e de acesso ao mercado, o enquadramento legal da atividade em causa limita o “número ou variedade de fornecedores”.⁷
50. Estas restrições têm um impacto direto sobre os consumidores, limitando a diversidade da oferta a que têm acesso, tanto no que se refere à qualidade como ao preço, o que afeta a eficiente distribuição dos recursos na sociedade.
51. Importa, no entanto, ter presente que a criação deste conjunto de restrições terá sido considerada justificável pelo legislador, atendendo à defesa de outros interesses públicos, nomeadamente, e como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 297/92, a necessidade de dar garantias aos cidadãos quanto às características dos transportes que estão utilizar. Sendo o serviço de táxi um bem de experiência, poderá considerar-se justificável uma intervenção regulatória que colmate a assimetria de informação do consumidor face ao preço e qualidade do serviço, oferecendo ainda garantias de segurança.
52. Assim, o quadro legal que regulamenta esta atividade pondera estes dois impactos tendo em atenção, por um lado, a necessidade de colmatar a assimetria de informação e defender o consumidor face à incerteza e, por outro, o impacto sobre a eficiência que resulta dos limites impostos à livre concorrência e ao acesso ao mercado.
53. Importa destacar que, atenta esta ponderação, o quadro regulamentar tem sofrido alterações ao longo do tempo, promovendo um aumento da diversidade de oferta e uma redução das barreiras ao acesso ao mercado.
54. Refira-se, a título de exemplo, a existência de diferente tipos de táxis que disponibilizam diferentes tipos de serviço/qualidade de serviço, tais como os táxis letra A ou letra T, bem como a possibilidade de contratualização do serviço (contemplada na alínea c) do artigo 15.º

⁶ Remetendo-se para a metodologia de avaliação de impacto concorrencial desenvolvida pela OCDE, disponível em: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

⁷ Ibidem.

do Decreto-Lei n.º 251/98) ou o recurso ao “Táxi Voucher” gerido pela Associação de Turismo de Lisboa e que garante a prestação de serviços de táxi a um preço fixo⁸.

55. Neste quadro regulamentar, a proposta de estabelecimento de uma tarifa única para a prestação de serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos turísticos de Lisboa, que consta do “projeto de regulamento proposto pela ANTRAL” e posteriormente na “proposta de nova tarifa”, implica uma nova restrição à concorrência, com os impactos concorrenciais supra identificados - limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si, redução do incentivo para à concorrência e limitação do número ou variedade de fornecedores – prejudicando um grupo de utilizadores específico que recorre àqueles serviços.
56. A ser implementada tal medida, e numa perspetiva estática, os utilizadores dos serviços de táxi de, e para, o aeroporto e terminais marítimos turísticos de Lisboa, estariam sujeitos a uma oferta mais limitada, tanto quanto ao tipo de serviço/qualidade como ao preço. Já numa perspetiva dinâmica da oferta no mercado, e em consequência da diminuição da concorrência entre operadores, estar-se-ia a reduzir os incentivos à criação de novas soluções na prestação de serviços podendo, inclusivamente, retirar soluções alternativas do mercado (e.g., o “táxi voucher”).
57. Atento o quadro legal já referido e a própria argumentação apresentada pela ANTRAL e pela FPT nas suas propostas, importa destacar que parecem existir soluções menos restritivas da concorrência para garantir a qualidade na prestação do serviço e a diminuição dos impactos da assimetria de informação. Soluções estas que já estão consideradas no quadro legal, que, de acordo com o disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 251/98, prevê diferentes tipos de serviços.
58. Tenha-se em atenção, nomeadamente, a possibilidade de recurso a serviços contratados com base nos tarifários normais que contemplam tempo e distância percorrida, bem como aos já referidos serviços de transporte diferenciado (letras A e T) e a possibilidade de utilização de soluções pré-pagas como os “táxi vouchers”. Estas soluções poderão ser associadas a mecanismos que melhorem a informação prestada aos utilizadores sobre os serviços de transportes que lhes estão acessíveis, bem como as suas características e preços.
59. De notar que a CML defende, nos seus comentários à alínea i) do artigo 5.º (tipos de serviços e formas de pagamento) do seu projeto de regulamento, o seguinte:

⁸ <http://www.askmelisboa.com/web-store/taxi-voucher.html?mode=list>

“Compreendemos os objetivos subjacentes à opinião daqueles que defendem que nas praças de táxis do Aeroporto de Lisboa e dos Terminais de Cruzeiros do Porto de Lisboa apenas poderiam ser prestados serviços em função da distância percorrida e dos tempos de espera e serviços a percurso.

No entanto, não só não vislumbramos justificação, designadamente legal, que fundadamente justifique afastar a possibilidade de serviços prestados à hora, como também o mesmo está previsto no acordo que criou o "Táxi Voucher".

60. Quanto às modalidades de pagamento, em comentário à alínea ii) do artigo 5.º do mesmo projeto, a CML sustenta que:

“Compreendemos os objetivos subjacentes à opinião daqueles que defendem que as praças de táxis do Aeroporto de Lisboa e dos Terminais de Cruzeiros do Porto de Lisboa só deveria ser utilizado o sistema pré-pago, no entanto, temos relutância quanto à adoção dessa solução na medida uma vez que não vislumbramos justificação, designadamente legal, que fundadamente justifique afastar a possibilidade do pagamento poder ser efetuado através de outras formas, até porque não existe unanimidade quanto a esta questão no seio das próprias associações do sector dos táxis, conforme comprova a discordância assumida pela Antral (Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros).”

61. Na “proposta de nova tarifa” apresentada pela ANTRAL e pela FPT são ainda ponderadas diversas normas de regulação deste serviço de táxi no aeroporto e porto de Lisboa que importa destacar pelo potencial impacto concorrencial.

62. No artigo 3.º, propõe-se que as “praças de táxi regulamentadas” sejam geridas por uma Comissão de Gestão que assegura o funcionamento operacional das mesmas e que tem por atribuições “zelar pelo rigoroso cumprimento das demais disposições do presente regulamento, definindo o regime de regras orientadoras tendentes à melhoria do funcionamento e gestão das praças de táxi, sem prejuízo do previsto na legislação aplicável (n.º 3) a que acresce a competência de “tomar decisões sobre as regras de funcionamento, propor alterações ao regulamento, aplicar o regulamento, aplicar sanções a motoristas e o mais adequado ao fim em vista” (n.º 4).

63. No caso da praça de táxis do aeroporto de Lisboa (a que se faz referência no capítulo II da proposta), esta Comissão de Gestão atuaria por delegação de competências da ANA, sendo constituída por 5 elementos (artigo 13.º): “um nomeado pela ANA, SA, outro pela Câmara Municipal de Lisboa, outro pelo Instituto de Mobilidade Terrestre, IP e outros dois que serão

indicados cada um pelas associações representativas dos taxistas, Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e Federação Portuguesa do Táxi (FPT)”.

64. A criação desta Comissão de Gestão, nos moldes propostos, promove uma situação de co-regulação do mercado que, como já foi referido, pode contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução do incentivo à concorrência, uma vez que confere aos operadores de mercado que participam no esforço de regulação a oportunidade de impor ou promover padrões de comportamento ou de criar barreiras à entrada e à expansão no mercado.
65. Esta possibilidade é tanto mais real quanto mais competências forem atribuídas àquele órgão no que se refere: à gestão do acesso a praças com limitações de capacidade e com regime autorizado (a que se refere o artigo 1.º para as praças regulamentadas em geral e os artigos 13.º para as praças do aeroporto de Lisboa e 18.º para a praça de táxis do porto de Lisboa); à imposição de requisitos mínimos de acesso (a que se refere o artigo 5.º); às condições de acesso ao mercado e à atividade (a que se referem os artigos 6.º a 9.º, 14.º e 15.º e 18.º); à gestão dos diferentes tipos de serviços no âmbito das praças regulamentadas (a que se refere o artigo 7.º, 16.º e 19.º); à monitorização do mercado e à imposição de sanções nos casos de incumprimento (a que se referem os artigos 10.º a 12.º).
66. Tendo em atenção os termos em que se estabelece esta proposta, assumindo-se a necessidade de regulação do mercado em causa e que desta intervenção poderá resultar um impacto sobre a concorrência, importa garantir que as normas implementadas não criam distorções concorrenciais que vão para além do estritamente necessário à prossecução do interesse público em causa.
67. Neste sentido, existindo entidades públicas com competência para regular o mercado e para acompanhar a implementação das medidas impostas e estando já considerados na lei mecanismos em que os operadores de mercado participam no processo de regulação, não se encontra justificação para a criação de um procedimento de co-regulação em que estes operadores são chamados a intervir diretamente na implementação e controlo das medidas de regulação, face ao potencial de distorção concorrencial que daí pode resultar.
68. No mesmo sentido, face ao quadro regulamentar em causa, vão os comentários da CML, a qual se pronuncia, na nota de rodapé n.º 6, p. 17, da sua proposta de regulamento, no sentido da “inutilidade da criação da figura da Comissão de Gestão”.

69. Pelo exposto, quanto às propostas apresentada pela ANTRAL e pela FPT relativas à regulamentação dos serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos, turísticos, de Lisboa, tendo em atenção a argumentação apresentada pelas diferentes entidades, pode concluir-se que,
- a. O estabelecimento de uma tarifa única para a prestação de serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos turísticos de Lisboa constitui uma restrição à concorrência no mercado, que pode limitar a capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si, reduzir o incentivo à concorrência e limitar o número ou variedade de fornecedores, com um impacto negativo, direto, sobre o grupo de utilizadores que recorrem àqueles serviços e um segundo impacto, indireto, sobre a sociedade prejudicando a eficiência estática e dinâmica na utilização dos meios de transporte;
 - b. A criação de uma “Comissão de Gestão”, nos moldes acima expostos, promove uma situação de co-regulação do mercado que pode contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução do incentivo à concorrência.
70. Por estes motivos, a Autoridade da Concorrência recomenda a não implementação das medidas propostas pela ANTRAL e pela FPT, relativas à regulamentação dos serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos turísticos de Lisboa, nos termos em que as mesmas foram apresentadas e justificadas nos diferentes elementos remetidos à AdC.
71. De destacar que estas conclusões encontram suporte na posição a CML na sua proposta de regulamento para esta atividade.

2.2. Avaliação de impacto concorrencial das propostas apresentadas pela ANA

72. Como ponto prévio da análise de impacto concorrencial da proposta apresentada pela ANA, importa destacar que o quadro legal que suporta a atividade concessionada por esta entidade já integra um conjunto de aspetos relevantes na perspetiva concorrencial.
73. Com a atribuição desta concessão, o Estado adotou uma medida que limita o número de fornecedores no serviço aeroportuário de apoio à aviação civil no Aeroporto de Lisboa. Esta opção, que pode encontrar justificação face às características da infraestrutura em causa, não

deixa de constituir uma medida de restrição à concorrência que pode limitar o acesso ao mercado.⁹

74. O impacto concorrencial da opção de concessão de um direito exclusivo foi agravado com a atribuição das competências de auto-regulação que constam do Decreto-Lei n.º 254/2012. Estas competências podem induzir uma redução da capacidade e dos incentivos para concorrer por parte dos operadores que utilizam aquela infraestrutura na prestação de serviços a utilizadores finais.¹⁰
75. Neste cenário, e independentemente das razões de política sectorial e económicas que possam ter presidido à opção por este método de regulação do serviço aeroportuário de apoio à aviação civil no Aeroporto de Lisboa, importa garantir, agora, que as opções que são adotadas pela empresa concessionária, estando sujeitas à aplicação das regras de concorrência, não criam as condições efetivas para que tais distorções concorrenciais possam ser efetivas.
76. Para efeitos de uma avaliação de impacto concorrencial da proposta apresentada pela ANA, importa esclarecer que:
- a. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que a concessão de direitos exclusivos para o exercício de uma determinada atividade económica atribui uma posição dominante à empresa beneficiária.¹¹
 - b. Resulta igualmente da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, que “a constatação da existência de uma posição dominante não implica em si mesma qualquer censura relativamente à empresa em causa mas significa apenas que lhe incumbe, independentemente das causas de uma tal posição, uma responsabilidade

⁹ Está assim em causa uma medida pública que pode restringir a concorrência de acordo com a metodologia de avaliação de impacto concorrencial desenvolvida pela OCDE. Note-se que a restrição à concorrência que está aqui em causa se refere à concorrência no mercado, sendo verdade, como refere à ANA na sua pronúncia à proposta de recomendação, que o processo concursal de seleção da empresa concessionária constituiu um momento de concorrência pelo mercado que permite a introdução de elementos de eficiência na prestação do serviço em causa.

¹⁰ O quadro legal que atribui à empresa concessionária competências de auto-regulação constitui novamente um cenário de potencial restrição à concorrência de acordo com a metodologia de avaliação da OCDE a que se fez referência.

¹¹ V. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Secção) de 25 de junho de 1998, *Dusseldorp e o.*, Proc. C-203/96, Colet. 1998, p. I-4075, considerando 60. No mesmo sentido, ver Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 3 de outubro de 1985, *CBEM c. CLT e IPB (Télémarketing)*, Proc. 311/84, Recueil 1985, p. 3261, considerando 16; Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 1991, *ERT*, Proc. C-260/89, Colet. 1991, p. I-2925, considerando 31; Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, Proc. C-179/90, Colet. 1991, p. I-5923, considerando 14.

especial de não atentar pelo seu comportamento contra uma concorrência efetiva e não falseada no mercado comum”.¹²

Neste sentido, para que uma empresa em posição dominante viole a proibição do artigo 11.º da Lei n.º 19/2012 e/ou do artigo 102.º do TFUE é necessário que a conduta em causa configure uma exploração abusiva daquela posição.

No considerando 106 do Acórdão *Compagnie Maritime Belge*, o Tribunal de Justiça entendeu que: “segundo jurisprudência constante, o artigo [102.º] faz pesar sobre uma empresa em posição dominante, independentemente das causas dessa posição, a especial responsabilidade de não afetar pelo seu comportamento uma concorrência efetiva e não falseada no mercado comum (...). Fica assim abrangido pela esfera de aplicação do artigo [102.º] qualquer comportamento de uma empresa em posição dominante, suscetível de constituir obstáculo à manutenção ou ao desenvolvimento do grau de concorrência existente num mercado, onde, como consequência precisamente da presença dessa empresa a concorrência está já enfraquecida”¹³.

Sobre a aplicação do conceito de abuso, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (doravante TCRS) na sentença do Processo Sport TV esclarece que “[o] direito nacional da concorrência e o direito europeu da concorrência também convergem, atualmente, no conteúdo do interesse tutelado e, nessa medida, no “critério de apreciação das práticas restritivas da concorrência”. Trata-se, naturalmente, de proteger a concorrência no mercado, mas entendida como forma de reforçar o bem-estar dos consumidores e de assegurar uma eficiente afetação de recursos.” Acrescentando que “[é] importante salientar que o conceito de consumidor “utilizado no direito comunitário da concorrência é mais amplo que o aplicado no direito do consumo (...). De facto, enquanto o direito do consumo visa a proteção de interesses não necessariamente económicos, como a saúde ou a segurança, do consumidor final, o direito da concorrência pretende salvaguardar sobretudo interesses económicos do «comprador», ainda que este seja um mero intermediário”¹⁴.

¹² Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de novembro de 1983, *NV Nederlandse Banden Industrie Michelin c. Comissão*, Proc. 322/81, Recueil 1983, p. 3461, considerando 57.

¹³ Acórdão TJUE, Procs. Ap. C-395/96 P e C-396/96 P, *Compagnie Maritime Belge*, Col. 2000.

¹⁴ Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, 1.º Juízo, de 04.06.2014, Proc. n.º 204/13.6YUSTR, denominado caso Sport TV.

- c. Por último, e no que se refere à atuação de empresas que desempenhem serviços de interesse económico geral, o artigo 4.º do RJC estabelece que:
- “1 — As empresas públicas, as entidades públicas empresariais e as empresas às quais o Estado tenha concedido direitos especiais ou exclusivos encontram-se abrangidas pela presente lei, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 2 — As empresas encarregadas por lei da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio legal ficam submetidas ao disposto na presente lei, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada.”
77. Pelo exposto, podemos afirmar que a ANA detém posição dominante no desempenho das atividades de apoio à aviação civil nos aeroportos de Lisboa (Portela), do Porto (Francisco Sá Carneiro), de Faro, de Ponta Delgada (João Paulo II), de Santa Maria, da Horta e das Flores e do Terminal Civil de Beja, até ao termo do prazo fixado no contrato de concessão e, em particular, na gestão do espaço abrangido pela concessão no qual podem ser exercidas atividades comerciais. Na sua atuação, esta empresa encontra-se sujeita ao regime jurídico da concorrência, recaindo sobre ela uma especial responsabilidade de preservação da concorrência no mercado.
78. Neste quadro assume particular relevância a observância do princípio da não discriminação a que se refere o n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 254/2012. Em particular, e no que se refere à gestão do espaço concessionado para utilização por operadores de transportes, incluindo-se as praças de táxi, importa garantir que a ANA não adota regras de acesso ou utilização que possam introduzir distorções de concorrência entre operadores para além daquelas que possam ser, fundamentadamente, indispensáveis à prossecução do serviço de interesse público em causa.
79. Nomeadamente, no que se refere à introdução de taxas de serviço ou taxas de exploração, importa garantir que estas não são fixadas em valores que possam ser considerados não equitativos ou discriminatórios, constituindo formas de exploração abusiva ou de recusa construtiva de acesso, condicionando a concorrência entre os operadores no mercado.
80. Tenha-se em atenção que, de acordo com as alíneas a), c) e e) do n.º 2 do artigo 11.º do RJC, pode ser considerado abusivo:
- “a) “Impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas”.

[...]

c) Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência.

[...]

e) Recusar o acesso a uma rede ou a outras infraestruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga, por razões de facto ou legais, operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante, a menos que esta última demonstre que, por motivos operacionais ou outros, tal acesso é impossível em condições de razoabilidade.”

81. Quanto ao conceito de preços não equitativos, o Tribunal de Justiça esclarece, no acórdão *United Brands*, que, para verificar se estes são excessivos face ao valor económico do produto fornecido, há que “apreciar se existe uma desproporção excessiva entre o custo efetivamente suportado e o preço efetivamente praticado e, na afirmativa, de analisar se se terá imposto um preço não equitativo, seja em si mesmo, seja em comparação com os produtos concorrentes”¹⁵.
82. Sobre a adoção de políticas de acesso a uma infraestrutura que possam ser consideradas contrárias ao disposto no artigo 102.º do TFUE (que corresponde ao artigo 11.º do RJC), por uma entidade que detenha um exclusivo legal, o Tribunal de Justiça esclarece no acórdão *Porto de Génova*:¹⁶

“18. Nos termos das alíneas a), b) e c) do segundo parágrafo do artigo 86.º do Tratado [atual artigo 102.º do TFUE], essas práticas podem consistir, designadamente, no facto de se impor a quem procure os serviços em causa preços de compra ou outras condições de transação não equitativas, na limitação do desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores e na aplicação, aos parceiros comerciais, de condições desiguais para prestações equivalentes.

19. A este respeito, resulta das circunstâncias descritas pelo órgão jurisdicional nacional e discutidas perante o Tribunal de Justiça que as empresas a quem foi

¹⁵ Acórdão do tribunal de Justiça de 14.2.1978, no Proc. 27/76 – *United Brands versus Comissão*, Colect. 1978, p. 77, parágrafo 252.

¹⁶ Acórdão do tribunal de Justiça de 10.12.1991, no Proc. C-179/90 – *Merci convenzionali porto di Génova SpA e Siderúrgica Gabrielli SpA*

concedido, segundo as modalidades definidas na regulamentação nacional em causa, o direito exclusivo são, por esse facto, levadas tanto a exigir o pagamento de serviços não solicitados, como a faturar preços desproporcionados, ou a evitar o recurso à tecnologia moderna, o que implica um aumento dos custos das operações e a dilação dos seus prazos de execução, ou a conceder descontos a determinados utilizadores com uma correspondente compensação através do aumento dos preços faturados aos outros utilizadores.

20. Nestas condições, há que dar por assente que um Estado-membro cria uma situação contrária ao artigo 86.º do Tratado [atual artigo 102.º do TFUE] quando adota uma regulamentação do tipo da em questão no órgão jurisdicional de reenvio, regulamentação que pode afetar o comércio entre os Estados-membros, como ocorre no litígio na causa principal vistos os elementos mencionados no n.º 15 do presente acórdão, referentes à importância do tráfego no porto de Génova.”

83. Em concreto, no que se refere à adoção de taxas de acesso que podem constituir uma infração às normas do Tratado e do RJC, destaca-se o acórdão Aeroportos Portugueses, no qual o TJUE considerou que “quando os limiares dos diferentes escalões de redução, conjugados com as taxas praticadas, conduzem a que as reduções, ou reduções suplementares, só beneficiem determinados parceiros comerciais, concedendo-lhes uma vantagem económica não justificada pelo volume de atividade que implicam e pelas eventuais economias de escala que permitem ao fornecedor realizar relativamente aos seus concorrentes, um sistema de redução de quantidades acarreta a aplicação de condições desiguais a prestações equivalentes” e que, tais condições, “na falta de justificações objetivas, podem constituir indícios de um tal tratamento discriminatório um elevado limiar de funcionamento do sistema, que só pode interessar a alguns parceiros particularmente importantes da empresa em posição dominante, ou a inexistência de linearidade do aumento das taxas de redução com as quantidades”.¹⁷
84. Este tipo de prática remete para situações de discriminação que podem falsear a concorrência no mercado criando uma desvantagem competitiva entre operadores. Esta discriminação, denominada na teoria de análise jusconcorrencial de discriminação de segunda linha, traduz-se na “discriminação por uma empresa dominante, relativamente aos seus clientes, que não está presente no mercado relevante onde os efeitos se produzem, e que, por conseguinte,

¹⁷ Acórdão do TJUE, de 29 de Março de 2001, República Portuguesa/Comissão Europeia, Processo C-163/99, considerandos 52 e 53.

não adquire nenhuma vantagem competitiva sobre um concorrente através da discriminação.”¹⁸

85. Sobre este tipo de discriminação o TCRS sustenta que se trata de um abuso de exploração relativamente ao qual é apenas necessário demonstrar um efeito potencial sobre a concorrência:

“Na discriminação de segunda linha, a preocupação subjacente é a distorção da concorrência entre clientes da empresa dominante, ou seja, é falsear a concorrência. Este é o efeito característico deste tipo de discriminação, bastando, conforme referido, um efeito potencial. Também segundo a jurisprudência comunitária “não é preciso exigir ainda a prova de uma deterioração efetiva quantificável da posição concorrencial dos diferentes parceiros comerciais individualmente considerados” (acórdão do TJUE *British Airways v. Comissão*, parágrafo 145). Basta que “o comportamento da empresa em posição dominante tenda, tomando em conta todas as circunstâncias do caso concreto, a causar uma distorção da concorrência entre esses parceiros comerciais”.”

¹⁹

86. Mais acrescenta o TCRS:

“Considera-se, assim, que a discriminação de segunda linha continua a consubstanciar uma conduta típica de abuso de posição dominante, que não exige qualquer efeito adicional para além da desvantagem competitiva, em termos coincidentes com a *fattispecie* da norma, designadamente não exige a demonstração de um efeito provável, potencial ou concreto de encerramento anti-concorrencial do mercado ou qualquer outro efeito de exclusão. A desvantagem competitiva falseia a concorrência porque introduz um desequilíbrio entre os clientes da empresa em posição dominante, que concorrem entre si e que não deveria existir.

As considerações precedentes, alicerçadas, no essencial, na jurisprudência comunitária consideram-se aplicáveis ao direito nacional da concorrência, atenta a convergência entre os preceitos aplicáveis (mesmo à luz da lei nacional revogada) e os interesses tutelados.

¹⁸ Processo Sport TV pag. 159.

¹⁹ Processo Sport TV pag. 162.

Verificados os requisitos da discriminação abusiva (ou de qualquer outra prática abusiva) é possível afastar o abuso de posição dominante mediante a apresentação e demonstração de uma justificação económica.”

87. Pelo exposto, sendo certo que a ANA atua no quadro do Decreto-Lei n.º 254/2012, importa ter presente que a sua ação se insere no âmbito de aplicação do RJC, pelo que impende sobre ela a responsabilidade de garantir que as medidas adotadas, nomeadamente aquelas que se referem às condições de acesso à área concessionada por operadores de transportes, não são potenciadoras da criação de distorções concorrenciais que não sejam indispensáveis à prossecução do interesse público e que não se encontrem fundamentadamente justificadas.

2.3. Avaliação de impacto concorrencial da posição transmitida pela CML

88. A CML transmitiu à AdC que terá abordado a questão do tarifário a praticar nos serviços com origem no Aeroporto da Portela “no âmbito do trabalho que tem vindo a realizar com a ANA e com as entidades do sector, nomeadamente a ANTRAL e a FPT”, situando a sua intervenção “no domínio que é competência da CML – a regulação do acesso à via pública”. Face ao quadro legal que rege a atividade de transporte de táxi, a alteração do tarifário insere-se nas competências do Ministério da Economia. Todavia, na medida em que as competências da CML no domínio da regulação do acesso à via pública possam ser exercidas de modo a produzir um impacto na concorrência, as mesmas relevam para efeitos da avaliação de impacto concorrencial.
89. Desconhecendo-se as iniciativas que, em concreto, a CML tencione vir a adotar neste contexto, a AdC recomenda que nas mesmas seja devidamente acautelada a identificação dos eventuais riscos de impacto negativo na concorrência, em particular na medida em que possam ser criadas condições desiguais de concorrência entre operadores.

3. A pronúncia da ANA ao Projeto de parecer

90. Na sua pronúncia a ANA contesta um conjunto de posição adotadas no projeto de parecer, e mantidas no presente parecer, referindo-se a uma insuficiente análise do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do RJC, e a “a aplicação integral das regras da concorrência à ANA, S.A.”²⁰.
91. Quanto a estas considerações tecidas pela ANA na sua pronúncia, esclarece-se que a análise desenvolvida nesta recomendação se restringe a uma avaliação de impacto concorrencial, no quadro das competências de regulamentação da AdC, a que se refere o n.º 4 do Artigo 6.º

²⁰ Parágrafo 7 da pronúncia da ANA.

dos estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 125/2014, de 28 de agosto, pelo qual se visa fomentar a adoção de decisões públicas e de práticas que promovam a concorrência no mercado.

92. Neste sentido, a análise em causa não visa uma conduta adotada por uma empresa em particular, a qual, não deixando de estar sujeita às regras de concorrência, releva essencialmente do domínio dos poderes sancionatórios conferidos à AdC pela Lei n.º 19/2012 e pelos seus Estatutos.
93. Por estes motivos, tendo em conta que a pronúncia da ANA remete para questões que se inserem numa análise de comportamentos concretos face às regras aplicáveis à conduta das empresas nos termos da Lei n.º 19/2012 e nos artigos 101.º e 102.º TFUE, o que ultrapassa o escopo da presente recomendação e dos poderes da AdC em que a mesma se fundamenta, considera-se não ser de alterar o sentido ou conteúdo das recomendações apresentadas, não obstante a precisão introduzida na nota de rodapé 9, supra.

4. Conclusões

94. Com base na informação recolhida, e nos termos da avaliação de impacto concorrencial no âmbito dos poderes de regulamentação a que se refere o n.º 4 do Artigo 6.º dos estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 125/2014, a AdC conclui o seguinte:
- a. O estabelecimento de uma tarifa única para a prestação de serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos turísticos de Lisboa constitui uma restrição à concorrência no mercado que pode limitar a capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si, reduzir o incentivo para a concorrência e limitar o número ou variedade de fornecedores, com um impacto negativo direto sobre os consumidores que recorrem àqueles serviços e um segundo impacto, indireto, sobre a sociedade prejudicando a eficiência estática e dinâmica na utilização dos meios de transporte. Tal restrição não encontra justificação suficiente na eventual salvaguarda da qualidade dos serviços em causa, tanto mais que os benefícios alegados podem ser obtidos através de meios menos restritivos que não limitam a liberdade de escolha do consumidor, como o sistema de táxi-voucher, já em vigor.
 - b. No contexto de uma eventual reformulação do Regulamento Camarário da CML relativo às praças de táxis e/ou da eventual implementação pela ANA do respetivo projeto de Regulamento de Acesso aos Terminais Aeroportuários dos Aeroportos de Lisboa, Porto e Faro pelo modo táxi, a criação de uma “Comissão de Gestão”, nos

termos propostos pela ANTRAL e pela FPT, promoveria uma situação de co-regulação do mercado que pode contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução do incentivo para à concorrência.

- c. Não obstante o enquadramento legal que regula a atuação da ANA, a atuação desta empresa deve ter em conta o disposto no Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º 19/2012), pelo que impende sobre ela a responsabilidade de garantir que as medidas adotadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 254/2012, nomeadamente as que se refiram às condições de acesso à área concessionada por operadores de transportes, não são potenciadoras de criar distorções concorrenciais, em particular na medida em que possam ser criadas condições desiguais de concorrência entre operadores, que não sejam adequadas e indispensáveis à prossecução do interesse público no âmbito da respetiva concessão.
95. Assim, tendo presente que compete à AdC, nos termos da al. g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, bem como o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” que lhe é conferido pela al. d) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados, vem esta Autoridade, após análise a título oficioso, submeter as seguintes recomendações:
96. Ao Senhor Ministro da Economia, membro do Governo com a tutela da Direção-Geral das Atividades Económicas, a AdC recomenda que **não seja acolhida a proposta de estabelecimento de uma tarifa única para a prestação de serviços de táxi para aeroportos e terminais marítimos turísticos de Lisboa**, nos termos em que foi apresentada e fundamentada nos diferentes elementos remetidos à AdC no âmbito desta avaliação.
97. À Câmara Municipal de Lisboa, a AdC recomenda que,
- i. no âmbito de uma eventual reformulação do Regulamento Camarário relativo às praças de táxis, **não sejam consagradas soluções de co-regulação do mercado**, como a proposta de “Comissão de Gestão” avançada pela ANTRAL e pela FPT, por tal poder contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução dos incentivos à concorrência; e ainda que

- ii. nas iniciativas que, em concreto, a CML tencione vir a adotar no âmbito das suas competência em matéria de regulação do acesso à via pública neste contexto, **seja devidamente acutelada a identificação dos eventuais riscos de impacto negativo na concorrência**, em particular na medida em que possam ser criadas condições desiguais de concorrência entre operadores.

98. À ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., a AdC recomenda que,

- i. no âmbito da eventual implementação do projeto de Regulamento de Acesso aos Terminais Aeroportuários dos Aeroportos de Lisboa, Porto e Faro pelo modo táxi, **não sejam consagradas soluções de co-regulação do mercado**, como a proposta de “Comissão de Gestão” avançada pela ANTRAL e pela FPT, por tal poder contribuir para uma limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si e para uma redução dos incentivos à concorrência, e ainda que
- ii. **seja assegurado que as medidas adotadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 254/2012, nomeadamente as que se refiram às condições de acesso à área concessionada por operadores de transportes, não potenciam a criação de distorções concorrenciais, em particular na medida em que possam ser criadas condições desiguais de concorrência entre operadores, que não sejam adequadas e indispensáveis à prossecução do interesse público no âmbito da respetiva concessão.**

Lisboa, 21 de janeiro de 2016

