AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Pronúncia N.º 8/AMT/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

UBER e "TÁXIS" no contexto das PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS para os MERCADOS RELEVANTES da MOBILIDADE

Lisboa, em 2 de setembro de 2016

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

PRONÚNCIA N.º 8/AMT/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

UBER e "TÁXIS" no contexto das PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS para os MERCADOS RELEVANTES da MOBILIDADE

Objeto: **Resposta à solicitação, da Assembleia da República, de parecer sobre as condições do transporte coletivo de passageiros e serviço praticado pela UBER - (Ofício n.º 124/CEIOP, de 1 de julho de 2016)**

Contexto: Discussão pública em Portugal, sobre os Mercados de Inovação Tecnológica aplicados ao transporte coletivo de passageiros, nomeadamente as condições legais e de licenciamento dos serviços praticados pela UBER e CABIFY, e, ainda, melhores condições de operacionalização do serviço de Táxi.

Destinatário: **Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas da Assembleia da República, Senhor Deputado Dr. Hélder Amaral**

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

UBER e "TÁXIS" no contexto das PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS para os MERCADOS RELEVANTES da MOBILIDADE

ÍNDICE

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

II. PRONÚNCIA DA AMT

II.1. *Compliance* com o Ordenamento Jurídico Nacional e da União Europeia

II.1.1. As Novas Plataformas Digitais

II.1.2. Análise do Projeto de Lei n.º 233/XIII-1ª (PCP)

II.2. Racionalidade centrada nos Investidores

II.2.1. Presença das Plataformas Digitais nos Mercados Mundiais

II.2.2. Elementos de Atratividade do Investimento por parte da União Europeia

II.2.3. Plataformas Digitais a Operar em Portugal

II.2.4. Melhoria das Condições de Investimento do Serviço de Táxi em Portugal

II.2.5. Análise da Perspetiva dos Investidores

II.3. Racionalidade centrada nos Profissionais / Utilizadores / Utentes / Consumidores / Cidadãos

II.4. Racionalidade centrada nos Contribuintes

III. CONCLUSÕES

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. A presente Pronúncia tem por objeto a **solicitação do Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, da Assembleia da República** (Ofício n.º 124/CEIOP, de 01.07.2016), no sentido de emitir até 5 de setembro p.f. "***parecer escrito sobre as condições do transporte coletivo de passageiros e o serviço praticado pela UBER***".

   Este objeto torna-se mais compreensível quando no corpo do ofício suprarreferido vem mencionado um requerimento do Partido Socialista, datado de 11 de maio de 2016, no sentido da audição de um conjunto de entidades, entre as quais a AMT, fundamentado no "*surgimento em Portugal da UBER, nestes últimos anos, e recentemente um segundo operador*" que "*trouxe para a discussão pública o tema das condições do transporte coletivo de passageiros, quem está habilitado a fazê-lo, as condições legais e de licenciamento a que o mesmo está sujeito, entre muitos outros aspetos*", em paralelo com o Projeto de Lei n.º 233/XIII-1ª (PCP), que procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, reforçando as medidas dissuasoras da atividade ilegal no transporte em táxi.

2. Face também ao anúncio do Governo relativo à "*elaboração de um pacote legislativo, para a modernização do Sector do Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro*", parece-nos apropriado inferir que o processo legislativo em curso, a que a Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (CEIOP) se refere, inclui não só o mencionado Projeto de Lei n.º 233/XIII-1ª (PCP), como também as alterações aos diversos diplomas que **presentemente regulamentam** o serviço de transporte público de passageiros em automóvel ligeiro, e que estão associados à legalização da UBER e empresas semelhantes.

3. Perante este objeto, a AMT procurou organizar a presente Pronúncia e o seu subsequente Parecer, de forma a dar **plena resposta** à solicitação da CEIOP.

4. Nesse sentido, importa desde já clarificar que essa **plena resposta** exige que se tenha presente a **Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio**, (cópia em anexo) sobre a **plataforma tecnológica UBE" e dos operadores a ela ligados**, que se mantém hoje totalmente válida e atual e que, por isso mesmo, a AMT inclui na presente Pronúncia, dela fazendo parte integrante.

5. Na realidade, a **ilegalidade do comportamento da UBER em Portugal**[1] traduz-se, designadamente, na violação dos seguintes diplomas:

- **Decreto-Lei n.º 251/98**, de 11 de agosto, que regula o transporte público em veículos ligeiros de passageiros através do **"transporte em táxi"**, 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, por forma a conformá-lo com a disciplina do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que **transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006**, relativa aos serviços no mercado interno.

- **Portaria n.º 334/2000**, de 12 de junho, que estabelece as regras de obtenção da **capacidade profissional** e da **capacidade financeira** para o exercício da atividade de **transportador em táxi**.

- **Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril**, (que define as características e as normas de identificação dos veículos a utilizar na atividade de transportes em táxi), alterada pela Portaria n.º 1318/2001, de 29 de novembro, pela Portaria n.º 1522/2002, de 19 de dezembro, e pela Portaria n.º 2/2004, de 5 de janeiro, e pela Portaria n.º 134/2010, de 2 de março.

- **Despacho n.º 15680/2002, de 15 de julho (estabelece a obrigatoriedade dos automóveis** utilizados no **transporte público** de **passageiros** possuírem **extintores de incêndio** em condições de imediato funcionamento, colocados em locais bem visíveis e de fácil alcance).

- **Despacho n.º 10009/2012**, de 25 de julho, e **Despacho n.º 10104/2014**, de 24 de julho **(que fixam as normas de identificação dos veículos licenciados).**

---

[1] Para além de ser reconhecida na sentença do Tribunal de Judicial da Comarca de Lisboa, de 24 de abril de 2015, confirmada pela sentença de 25 de junho de 2015, é também identificada de forma assertiva, na análise intrínseca da AMT.

Sobre a questão central da legalidade surgiu, recentemente, a sentença do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17de junho de 2016, que considerou, segundo notícias veiculadas pela comunicação social, que a decisão do Tribunal Cível de Lisboa não foi fundamentada, tendoordenado a reavaliação da decisão por parte do referido Tribunal, ao solicitar que fundamente devidamente cada um dos aspetos subjacentes à decisão preliminar da providência cautelar.

De acordo com o Jornal Económico "*Se bem atentarmos, toda a fundamentação foi construída de um modo genérico, o que no fundo consubstancia tudo e nada*", lê-se no acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, que conclui que o Tribunal de 1ª Instância deve "*proceder à devida fundamentação, ponto por ponto, facto por facto, de per se, sem generalizações: somente isto - dos seguintes pontos de facto da decisão impugnada*".

- **Despacho n.º 12570/2014**, de 14 de outubro, determina que os distintivos identificadores de veículos cujos modelos foram definidos pelo **Despacho n.º 10009/2012**, de 25 de julho de 2012, e pelo **Despacho n.º 10104/2014**, de 24 de julho, **podem ser pintados, impressos em material autocolante ou embutidos em suportes metálicos ou plásticos, os quais são fixados de forma visível e permanente na carroçaria ou para-choques dos veículos, à frente e à retaguarda.**

- **Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro,** que estabelece os regimes jurídicos de acesso e de exercício da profissão de motorista de táxi e de certificação das respetivas entidades **formadoras.**

- **Portaria n.º 251-A/2015**, de 18 de agosto, que estabelece os termos da **formação inicial e da formação contínua**, a organização e a comunicação prévia das ações de formação, as características e procedimentos da avaliação dos formandos e os **requisitos específicos de certificação** das **entidades formadoras de motoristas de táxi**.

- **Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10 de julho,** que estabelece os regimes a que podem ser submetidos os preços dos bens ou serviços vendidos no mercado interno, designadamente: preços máximos, preços controlados, preços contratados, margens de comercialização fixadas e preços livres.

- **Portaria n.º 450/83, de 19 de abril**, que aprovou, ao abrigo do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 329-A/74, o regime de preços convencionados a que podem estar submetidos os bens ou serviços nos estádios de produção, importação ou comercialização.

- **Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro**, que estabelece o regime de preços a que ficam sujeitos os serviços prestados pela indústria de exploração de transportes de aluguer em automóveis ligeiros de passageiros, com ou sem distintivo.

- **Decreto-Lei n.º 144/2012, de 11 de julho, que regula as inspeções técnicas periódicas, as inspeções para atribuição de matrícula e as inspeções extraordinárias de veículos a motor e seus reboques,** previstas no artigo 116.º do Código da Estrada, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2009/40/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques e a Diretiva n.º 2010/48/UE, da Comissão, de 5 de julho de 2010, que adapta ao progresso técnico a referida Diretiva n.º 2009/40/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009.

Do antecedente parece legítimo concluir que o pacote legislativo referido no ponto **2.** supra envolve alterações em todos estes diplomas, para além de respeitar também a óbvia necessidade de conformidade com os regulamentos e diretivas da União Europeia, incluindo a jurisprudência do Tribunal de Justiça nas diferentes vertentes que se cruzam com esta problemática.

A este propósito, reafirmam-se aqui, em especial, todas as observações já explicitamente assumidas na nossa Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, e, em particular, nos pontos **21.**, **22.**, **25.2.**,**27, 38, 54** e **61.5.**

6. Ainda sobre o prisma da legalidade importa clarificar os estatutos jurídicos em que se enquadram os diferentes profissionais associados à UBER, o que só poderá ser feito perante a **análise casuística dos contratos.**

Quer isto dizer que existem pelo menos **dois tipos de contratos**:

6.1. Profissionais que, atuando por conta própria, são **"empresas"**, no sentido do artigo 3º do Regime Jurídico da Concorrência (RJC), aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e sobre os quais cabe àAutoridade da Concorrência (AdC) a interpretação que faz do princípio da oportunidade, ínsito no artigo 7.º do mesmo diploma legal, relativo à definição das prioridades da política de concorrência em cada momento, procedendo à devida avaliação e àeventual extração de conclusões específicas.

6.2. Profissionais que têm uma **relação laboral com as "empresas"/outros profissionais**, referidos em **6.1.**, e cujo estatuto formal ou informal cabe naturalmente no âmbito da Autoridade das Condições de Trabalho (ACT), que também deverá ser chamada a pronunciar-se.

7. Qualquer serviço, no contexto da mobilidade e transportes, abrange questões relevantes no âmbito da regulação económica, que intersetam diversos temas, como é o caso das condições de acesso e funcionamento dos mercados concorrenciais de mobilidade, num contexto de concorrência não falseada, a formalização das relações contratuais de trabalho, o pagamento de tributos e a responsabilização por crimes e abusos.

8. Foi, entretanto, criado, por Despacho, de 2016.05.12, de Sua Excelência, o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, um **Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Automóvel**

Ligeiro[2], para apresentar recomendações ao Governo em termos de requisitos de acesso à atividade e ao mercado, bem como de regulamentação das plataformas que aproximam passageiros eprestadores de serviços, o qual apresentou o respetivo relatório no passado dia 1 de julho, propondo um conjunto de **recomendações**, das quais se destacam[3]:

a) *Reconhecer a tipologia de serviços de Transporte em Táxi, Transporte em Veículos Descaracterizados, Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias) e Plataformas de Soluções de Mobilidade;*

b) *Reconhecer a necessidade de manutenção dos direitos e deveres associados ao setor do Táxi;*

c) *Reconhecer que as novas plataformas de soluções de mobilidade introduzem no mercado novas dimensões e modelos de negócio, pelo que se recomenda a sua regulamentação na defesa do interesse público;*

d) *Regulamentar a atividade de transporte em veículo descaracterizado, com requisitos de acesso à atividade similares aos do setor do Táxi, de acesso ao mercado num regime aberto e concorrencial, mas limitados a pedidos com origem em plataformas eletrónicas;*

e) *Reforçar o papel do motorista certificado enquanto único profissional habilitado para a condução de veículos de táxi e de transporte em veículo descaracterizado;*

f) *Ultrapassar os fatores de concorrência desleal, nomeadamente através da harmonização dos requisitos de acesso à atividade.*"

Apresenta ainda como nota final que "*os representantes do setor do Táxi (ANTRAL e FPT), manifestaram a sua discordância pelo facto dos veículos afetos ao transporte em veículo descaracterizado não terem origem exclusiva no atual contingente de táxis*".

Não tendo a AMT participado no Grupo de Trabalho, recebeu, no entanto, o e-mail, de 20 de julho, do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, através do qual, para além da remessa do Relatório do referido Grupo de Trabalho, informou igualmente que foi determinado ao IMT a "*elaboração de um pacote legislativo,*

[2]Grupo de Trabalho constituído pelo IMT, que coordenou, e pelos Gabinetes do Secretario de Estado Adjunto e do Comércio, da Secretária de Estado do Turismo e do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, a ANTRAL, a Federação Portuguesa do Táxi (FPT), as Câmaras Municipais de Lisboa e do Porto, a DECO, as Administrações dos Portos de Lisboa (APL) e do Douro, Leixões e Viana do Castelo (APDL) e a ANA-Aeroportos de Portugal.
[3]Conforme Relatório do Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro.

para a modernização do Sector do Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro, que oportunamente e no âmbito das audiências próprias e obrigatórias será remetido" à AMT.

9. Mais recentemente, no passado dia 20 de julho, a Autoridade da Concorrência (AdC) divulgou o Comunicado 15/2016, através do qual apresentou o "*Relatório Preliminar sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros*", no âmbito do qual emitiu Recomendações ao Governo para o Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros com Motorista, submetido a Consulta Pública, até ao dia 9 de setembro do ano em curso, que, até certo ponto, vai de encontro ao espaço de intervenção da AdC, para o qual aquela Autoridade tem autonomia, e que foi sugerido na Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, no que concerne aos riscos de cartelização.

No referido Comunicado 15/2016, da AdC, que acompanha o também supracitado relatório preliminar, são incluídas recomendações daquela Autoridade ao Governo no sentido da:

a) "***Ponderação da eliminação da contingentação*** *da atividade de prestação de serviços de táxi e respetivas restrições territoriais, considerando-se, caso necessário, instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir*".

b) "***Evolução no sentido da liberalização dos preços***. *Contudo, em particular nos segmentos como a chamada de táxi em rua (hailing) e as praças de táxis poderão subsistir, pelo menos no curto prazo, falhas de mercado que justifiquem alguma regulação, que deverá sempre restringir-se ao estritamente necessário (v.g., preço máximo) para dar resposta aos problemas que lhe estão associados*".

c) "***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*".

10. Para além de um estudo aprofundado sobre a realidade contratual subjacente ao referido no ponto **6.1.** supra, cuja oportunidade caberá à **AdC** determinar, existem outros aspetos legais relativos aos novos tipos de relações interpessoais que tais plataformas e negócios

geram, que carecem de análisee esclarecimento por parte das entidades públicas competentes para o efeito, num contexto mais alargado da **Economia Colaborativa**[4].

10.1. Por um lado, na perspetiva do Direito do Trabalho, é inegável que estas empresas e plataformas criaram um universo de relações interpessoais com tais especificidades que não são subsumíveis às tradicionais relações laborais, com obrigações de horários definidos, enquadramento em categorias profissionais concretas, com sujeição a ordens específicas, e com benefícios correlativos, designadamente o direito a férias remuneradas, a segurança e saúde no trabalho e mesmo a proteção social, e, consequentemente, não protegem adequadamente quem trabalha para tais plataformas.

Independentemente das vantagens e desvantagens associadas, e sem tomar posição quanto às mesmas, é forçoso reconhecer não ser possível travá-las, nem tão-pouco continuar a analisar, sob a perspetiva clássica, as novas realidades laborais, que os negócios desenvolvidos em plataformas digitais vieram introduzir no nosso quotidiano.

Este fenómeno irá inevitavelmente colocar desafios relativos ao modo como interpretamos o Direito do Trabalho e as relações entre estas empresas e os seus colaboradores/trabalhadores, quer ao nível do vínculo que entre eles se cria, quer ao nível da própria definição do que são os direitos e obrigações de cada uma das partes.

Parece-nos um sinal inequívoco da evolução da sociedade e das formas que esta encontra de se reinventar e reorganizar, que, tendo sido facilitado pela era tecnológica em que vivemos, constitui uma realidade inelutável, reforçando a importância da **Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)** se pronunciar, tal com já referido no ponto **6.2.**.

10.2. Por outro lado, os serviços de sociedade da informação, em especial do comércio eletrónico, no Mercado Interno da UE, em consonância com a Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, (Diretiva sobre Comércio Eletrónico), e com o Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, que a transpôs para o ordenamento jurídico nacional, merecem uma análise específica pela autoridade com competência na matéria, a **Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).**

[4]Na literatura anglo-saxónica, designada por *sharing economy* ou *collaborative economy*

Nos termos do artigo 3.º do mencionado Decreto-Lei n.º 7/2004, entende-se por ***"«serviço da sociedade de informação»*** *qualquer serviço prestado a distância por via electrónica, mediante remuneração ou pelo menos no âmbito de uma actividade económica na sequência de pedido individual do destinatário*", sendo que esta **atividade não depende** de **autorização prévia**, "***excetuando-se*** *o disposto no domínio das telecomunicações, bem como todo o* ***regime de autorização que não vise especial e exclusivamente*** *os serviços da sociedade da informação*".

Apenas os prestadores intermediários de serviços emrede, ou seja, os que, na aceção do n.º 5 do artigo 4.º do mesmo diploma legal, "*prestam* ***serviços técnicos*** *para o acesso, disponibilização e utilização de informações ou serviçosem linha* ***independentes da geração da própria informação ou serviço***", estão sujeitos a inscrição prévia junto da ANACOM, na medida em que pretendam exercer estavelmente a atividade.

10.3. A plataforma digital utilizada pela UBER pode, assim, enquadrar-se no âmbito geral de um serviço da sociedade de informação. A própria UBER auto qualifica-se como uma "Plataforma Tecnológica" que operacionaliza Serviços de Transporte, através de "*operadores licenciados para o transporte remunerado de passageiros em veículos ligeiros ou para a atividade de aluguer de veículo com motorista*"[5].

Mas, para além de ser uma "plataforma tecnológica", é também uma empresa da indústria de serviços e de conteúdos, atuando no *ecossistema português da mobilidade e dos transportes.*

10.3.1. Na verdade, a **"plataforma tecnológica" é apenas um meio instrumental do seu modelo de negócio**, onde **otimiza a prestação de serviços de transporte** através da gestão em tempo útil da informação.

Tal como se afirmou nos pontos **14.1.** a **14.15.** da Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, o serviço de transporte é necessariamente um **serviço desenvolvidono contexto** do conjunto denominado de **"tecnologia aplicada aos transportes"**, destacando-se uma ***inovadora modalidade de serviços de transporte individual, operando a aproximação de pessoas***, na medida em que, nesta expressão, se possa vislumbrar uma referência mais exata ao emprego inteligente de uma plataforma

[5]Memorando sobre a operação da UBER em Portugal, elaborado, em 4 de abril de 2016, para a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.

tecnológica na **criação de um novo modelo, próprio e diferenciado, de mobilidade urbana**.

O serviço propiciado pelo uso da plataforma UBER centra-se em avançado **software** com ***capacidade de realizar operações de aproximação de utilizadores, otimização de procura e controlo de qualidade dos serviços de transporte individual***. Mas, **envolve necessariamente** a prestação de serviço de **transporte individual**.

Basicamente, o modelo UBER constitui uma plataforma de tecnologia de acesso gratuito para dispositivos móveis (como *smartphones* e *tablets*), habilitada a estabelecer a conexão entre os utilizadores (passageiros) e motoristas (que designa de parceiros)[6], num ambiente virtual organizado para propiciar a satisfação de uma específica procura de transporte.

10.3.2. Efetivamente, **o serviço está confinado, inicialmente, a um programa informático**, que, ao ser descarregado em *smartphones*, consubstancia adesão a um contrato de ***licença de uso do software*** nas condições e para as finalidades previamente conhecidas, habilitando a usufruir das operações propiciadas pelo programa, **inserindo-se, incondicionalmente**, num sistema fechado e único, que atende a propósitos gerais previamente definidos, conhecidos e consentidos, que é **o transporte**, com recurso a viaturas com condutor, em determinadas condições específicas.

10.4. O facto de se reconhecer que a UBER é uma empresa que presta um serviço da sociedade de informação, isso, por si só, como é evidente, não a subtrai à disciplina decorrente dos diplomas referenciados no ponto **5.**.

10.5. Dada a atratividade e desenvolvimento dos mercados de inovação tecnológica, é expetável a consolidação do uso de **plataformas digitais**, designadamente no domínio da prestação de serviços de transporte, baseadas em aplicações móveis e recorrendo a serviços de geolocalização, que servem de intermediação, entre clientes e prestadores de serviços de transporte.

Estas plataformas têm potencialidades para disponibilizar funcionalidades adicionais, como por exemplo a disponibilização de informação prévia dos percursos e respetiva

[6]Memorando sobre a operação da UBER em Portugal, supracitado.

duração, avaliações cruzadas entre condutores e clientes, e o pagamento eletrónico, tudo de forma integrada.

A nível nacional existem já, pelo menos, 14 plataformas digitais em operação efetiva, conforme se elenca, a título exemplificativo, nos pontos **43.** e **44.** infra.

10.6. Afigura-se ainda relevante a previsão de **obrigações de informação**, **completa e transparente**, por parte das empresas que exploram **plataformas digitais**, permitindo a aferição da *compliance* com o normativo nacional e da União Europeia.

11. A melhoria das condições de operacionalização do serviço de táxi em Portugal deverá visar a modernização competitiva desta indústria, tal como consta do "**Pacote de Medidas para a Modernização do Sector do Táxi**" anunciado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, em março pp., representando um **investimento de 17 milhões €** e visando essencialmente os **3** seguintes **objetivos**:

a) Melhorar a imagem, enquanto componente essencial da mobilidade nas cidades e de projeção da imagem de Portugal no exterior;

b) Aumentar o desempenho ambiental e a eficiência, identificando medidas de incentivo à modernização da frota de táxis e, em paralelo, limitar a idade/quilometragem máxima dos veículos e adotar tecnologias mais eficientes e amigas do ambiente com vista à descarbonização das cidades;

c) Flexibilizar e inovar, harmonizando, de forma gradual e progressiva, os regulamentos do setor do táxi e dos setores conexos, e dotar o setor de tecnologias inovadoras que correspondam às necessidades do mercado e à salvaguarda do interesse público.

II. PRONÚNCIA DA AMT

12. A presente **Pronúncia** da **AMT** inscreve-se no cumprimento da sua missão de **regulador económico independente**, de acordo com as exigências que emanam da **Lei-quadro das entidades reguladoras independentes**, e, que, na prática, implicam saber distinguir o que presentemente é ilegal daquilo que constitui as tendências de fundo da modernização dos serviços de **mobilidade e de transportes**, entre as quais manifestamente se incluem as **plataformas tecnológicas** que têm aparecido recentemente e entre as quais a UBER exerce um papel de destaque.

13. A Lei-quadro, ao dar origem ao Decreto-Lei n.º 77/2014, que reestruturou o IMT, em paralelo com o Decreto-Lei n.º 78/2014, que criou a AMT, acaba por introduzir dois conceitos: o de **regulamentação** e o de **regulação**, que devem estar sempre presentes para permitir uma intervenção pública mais consistente e mais eficiente em toda esta problemática.

Quer isto dizer que os instrumentos legislativos, perante os quais a UBER e as suas práticas, são manifestamente ilegais e que estão referenciadas no ponto 5. supra se inscrevem no conceito amplo de **regulamentação**, enquanto as impulsões suscitadas pela contemporaneidade tecnológica de novos mercados relevantes da mobilidade, essas sim densificam-se num novo quadro regulatório que visa **suprir falhas do mercado**, **sem gerar falhas do Estado**, construindo um **paradigma de concorrência não falseada ou inclusiva**, protegendo o bem público da **mobilidade eficiente e sustentável**, e promovendo os **equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades**: a dos (1) **investidores**; a dos (2) **profissionais / utilizadores / utentes / consumidores e/ou cidadãos**; e a dos (3) **contribuintes**.

Significa também, e a título exemplificativo, que não nos parece constituir uma boa política pública suprimir determinadas normas regulamentares, como sejam a intervenção do Estado na definição dos preços convencionados dos táxis, sem cuidar de evitar que ocorra uma iniludível falha de Estado que consistiria em deixar os consumidores/utentes dos serviços da mobilidade totalmente entregues ao arbítrio de preços resultantes da "*data led regulation*" e também em deixar os contribuintes sem poderem verificar se a legislação fiscal é devidamente cumprida.

14. Aqueles equilíbrios determinam a competitividade, a sustentabilidade financeira e ambiental, a qualidade, e a coesão económica, territorial e social do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia.

14.1. O transporte rodoviário de passageiros é um serviço público que exige pessoas preparadas para trabalhar diretamente com o público a fim de prestar um serviço eficiente e com qualidade.

14.2. A deslocação do passageiro através de uma empresa prestadora de serviços de transporte deve ser capaz de agregar valor ao serviço, possibilitando a satisfação da necessidade básica esperada pelo cliente num determinado momento.

14.3. Esse meio de transporte gera um impacte direto no meio ambiente, causando poluição do ar decorrente da utilização de fontes de energia não renováveis, exigindo a adoção de medidas e ações que minimizem esses impactos.

14.4. A busca da competitividade e da excelência por essas empresas deve ter como objetivos a qualidade nas relações e a sustentabilidade económica, social e ambiental, oferecendo serviços com conforto, qualidade e segurança, garantindo a credibilidade dos seus serviços e a fidelidade dos clientes, satisfazendo e atendendo as respetivas expetativas.

15. Sendo este o primeiro pedido de parecer escrito da Assembleia da República à AMT, que possa suportar a tomada de posição sobre as condições do transporte coletivo de passageiros e o serviço praticado pela UBER, adotou-se uma Metodologia partindo dos **diversos "Prismas Heurísticos"**, baseados nos *corpus* científicos mais relevantes em função da matéria abordada, designadamente: dos mercados de inovação tecnológica na mobilidade e transportes, nas dimensões mundial, da União Europeia e nacional; da economia, políticas públicas e regulação, designadamente no contexto da melhoria das condições de operacionalização do serviço de táxi em Portugal, após o que se procedeu à aplicação da metodologia da AMT de Regulação Económica Independente, na análise da confluência dos Paradigmas Societais, prevalecentes na Sociedade Portuguesa (Investidores;Profissionais/Utilizadores/Utentes/Consumidores/Cidadãos e Contribuintes).

A finalizar, apresentar-se-ão as **Conclusões** com uma síntese relativamente à **Pronúncia** que nos foi solicitada.

16. Assim sendo, a presente Pronúncia ocupar-se-á das seguintes Questões Polares:

16.1. *Compliance* com o ordenamento jurídico nacional e da União Europeia;

16.2. Racionalidade centrada nos Investidores

16.3. Racionalidade centrada nos Profissionais / Utilizadores / Utentes / Consumidores / Cidadãos

16.4. Racionalidade centrada nos Contribuintes

II.1. Compliance com o Ordenamento Jurídico Nacional e da União Europeia

17. Como nota prévia, presume-se que o pacote legislativo em preparação dá resposta positiva aos problemas de legalidade que a UBER tem vindo a suscitar, permitindo a entrada no mercado de múltiplas empresas a operar através de plataformas digitais.

Renovam-se aqui as considerações feitas na primeira pronúncia da AMT sobre o "Diploma Regulatório Moderno" que a UBER apresentou ao IMT e à AMT.

Adicionalmente introduzem-se novos comentários sobre as plataformas tecnológicas e outros aspetos relevantes quanto à regulamentação da União Europeia em matéria de Proteção de Dados.

II.1.1. As Novas Plataformas Digitais

18. As plataformas digitais (que incluem as aplicações, juntamente com os dispositivos que dão suporte à informação) e a forma como são utilizadas têm um papel fundamental na génese da informação, ou seja, na forma como as informações são produzidas e utilizadas para fins diferentes dos que presidiram à sua criação.

18.1. A emergência e a proliferação de novas tecnologias, bem como todas as possibilidades que daí advêm, tornam imperioso que os ordenamentos jurídicos tenham instrumentos eficazes quanto à proteção da privacidade de cada pessoa.

18.2. A recolha, tratamento e utilização de dados pessoais configuram, de um modo geral, uma ameaça à esfera privada dos sujeitos cujos dados pessoais são tratados e, de um modo particular, uma ameaça ao direito à autodeterminação informativa e à reserva da intimidade da vida privada, que têm tratamento constitucional ao nível dos direitos, liberdades e garantias, designadamentenosartigos 26º, n.º 1, e 35º da **Constituição da República Portuguesa**[7].

18.3. A adoção massiva deste meio demonstra uma convergência para o digital, com um novo comportamento por parte do sujeito que interagia com a informação em papel e agora vê novas possibilidades com o suporte eletrónico, que possui na virtualidade uma potencialidade superior, alargando as fronteiras do tempo e do espaço.

18.4. As **plataformas digitais** são mais do que simplesmente o suporte da informação, envolvem maior dinamismo, virtualidade, interatividade, ubiquidade e disseminação, se comparadas com os suportes analógicos.

Por outro lado, os suportes digitais não acabaram com os suportes analógicos, da mesma forma que os meios de comunicação anteriores à digitalização dos

[7]Cfr. Ponto 28.1 da Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio.

conteúdos (jornal, rádio, televisão, etc.) não se extinguiram com a Internet, coexistindo e complementando-se na função de informar.

A informação produzida e utilizada em plataformas digitais, por possuir características de dinamismo e ubiquidade, potencializa os usos.

A convergência da informação para o digital, observada em toda a sociedade, contribui para esta abordagem.

18.5. A **vigilância sistémica** é fundamental para esta filtragem da informação de qualidade, assim como estar atento e procurar produzir a informação com a maior completude possível, através dos elementos da clareza (tipo informacional, contexto orgânico, situação, memória orgânica, interatividade, necessidade).

A informação de qualidade passa por diminuir a dúvida e uma boa forma de eliminar a dúvida consiste em tornar a informação clara e inteligível.

Também abrange a análise das fontes de informação, a disponibilização da informação com ampla interatividade, garantindo que se possa acrescentar e melhorar a qualidade informacional, verificação de como esta informação é apresentada, respetivo contexto, historicidade e como ela é organizada e acedida.

Tornar a informação clara é importante para que todo o sistema de informação possua mais qualidade, tanto na produção, quanto na recuperação dos dados.

Neste sentido, os profissionais da informação podem servir de mediadores (da informação), planeando e construindo sistemas que levem em consideração os elementos que constituem o modelo e auxiliando os utilizadores/consumidores a encontrar informação clara e de qualidade, sem influenciar o seu comportamento e colocar em causa a efetiva liberdade de escolha.

18.6. A informação sempre esteve presente nas bases da sociedade, mas o modo como hoje é produzida, processada e disponibilizada, impulsionada pela revolução digital e tendo o seu valor agregado em termos financeiros – afinal, informação constitui poder transformável em dinheiro –, faz com que a infraestrutura informacional, nomeadamente os sistemas de informação, canais de comunicação e os profissionais específicos destas áreas (de informação e de comunicação) que lidam com o tratamento deste capital abstrato, permeiem toda a cadeia de valor nesta sociedade moderna.

18.7. Mais que nunca, a economia mundial gira, hoje, em torno da realidade multivariada das funcionalidades associadas à mobilidade. Para além da mobilidade de ideias e de conhecimento, facultada pela Internet e pelas tecnologias de informação, comunicação e localização, a mobilidade de bens e de pessoas que a massificação dos transportes veio permitir, tornando as distâncias mais curtas, alterou formas de fazer comércio e estratégias de negócio, modificou organizações, possibilitou o desenvolvimento de serviços internacionalizáveis (como o Turismo) e gerou um conjunto de novas oportunidades e desafios, contribuindo para o atual estádio de globalização e interligação das economias.

18.8. As questões da mobilidade e, designadamente, da mobilidade sustentável, estão no centro das preocupações, sendo fundamentais para o cumprimento das metas da Estratégia Europa 2020, designadamente no que concerne à redução das emissões de gases com efeito de estufa, ao aumento do recurso às energias renováveis e ao aumento da eficiência energética.

18.9. Dado que os transportes constituem uma importante parcela dos custos das empresas, a aposta em meios e redes de transporte mais eficientes e inteligentes constitui um fator de acréscimo de competitividade, podendo também ser uma importante fonte de atração de agentes económicos e de investimentos.

18.10. Relativamente aos novos desenvolvimentos na União Europeia sobre Proteção de Dados importa atender ao novo **Regulamento Geral de Proteção de Dados**, tal como se refere no ponto **37.** infra.

19. Neste contexto da inovação tecnológica, o surgimento de **novos *players*** que operam através de plataformas tecnológicas, satisfazendo necessidades equivalentes ao serviço de táxi, apresentando **uma solução de mobilidade urbana**, **não sujeita à mesma regulação** que os prestadores de transporte público tradicionais, determinam a preocupação pública dos órgãos de soberania, e, em particular, **do setor do táxi, com a concorrência de um serviço equivalente** que não cumpre os custos e requisitos de acesso à atividade, a fixação dos preços e os requisitos operacionais a que está sujeito o serviço tradicional de táxi.

20. Na verdade, o transporte em veículos ligeiros de passageiros subsumível ao quadro legal em vigor só é permitido se for realizado em táxi, isto é, em viaturas equipadas com taxímetro e que respeitem as características de capacidade técnica e profissional previstas na lei, e ainda a submissão ao regime de preços convencionados.

21. Porém, é irrefutável a substituição frequente do serviço de táxi por **serviços de transporte contratados através da plataforma "UBER"**, prestados e faturados por empresas de aluguer de veículos sem condutor, com contrato de condutor, agências de viagens e operadores de animação turística.

Assim sendo, verifica-se a **sobreposição material do serviço prestado designadamente através da "UBER" com o serviço de táxi licenciado,** bem como a **coexistência de dois regimes distintos, em manifesta violação do princípio da igualdade e da proporcionalidade, ínsitos aos valores que presidem e orientam o Estado de Direito Democrático.**

22. A reforçar este entendimento, a Sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, de 24 de abril de 2015, confirmada pela Sentença, de 25 de junho de 2015, sustenta que: *"A atuação da UBER constitui uma prática de **concorrência ilegal, dificilmente controlável, fortemente prejudicadora deste setor**."*

Acrescentando ainda que: *"Mas, para além disto, **constitui esta prática um risco,** reafirma-se **para o público em geral**."*, conforme se detalha nos pontos seguintes:

22.1. Na verdade, quem utiliza este serviço não sabe a quem pertence aquele veículo, nem que o condutor não está habilitado com carteira profissional para o efeito (táxi), nem sequer sabe, na prática, quem é o indivíduo que o conduz, exceto o nome próprio, (por ausência da carteira profissional e certificado de taxista), que, a qualquer momento, pode deixar a atividade, nem sabe que o seu transporte não está abrangido por qualquer seguro, em caso de acidente, por ilegal.

22.2. Mais, ocorrendo qualquer circunstância, seja por acidente seja por crime que vitime o transportado, seja por qualquer questão do foro contratual, também não é fácil identificar o responsável pela reparação do dano, ou que responda pelo crime praticado, tendo até em atenção que a UBER, afinal, alega que quem presta o serviço é a empresa local - que o utilizador de todo desconhece.

22.3. Concluindo o Tribunal nas já referidas sentenças:*"Afinal, se quem presta o serviço é a empresa local, não conhecida do consumidor, o transporte efetuado em Portugal, mas pago a uma entidade estrangeira e sita no estrangeiro, o seu parceiro contratual é a tal firma de direito holandês sediada na Holanda, a aplicação descarregada de um site pertença de uma firma americana, **a quem poderá o***

***consumidor peticionar qualquer direito**, ou o **ressarcimento de qualquer dano? Não é seguramente evidente, muito menos para o consumidor**."*

22.4. Assim sendo, os **acordos de transporte** quer com **veículos e motoristas não devidamente habilitados**, quer com **passageiros não protegidos**, **prejudica** diariamente, a cada contrato e serviço, o **público em geral** e o **interesse também público** da **confiança** e **segurança jurídica** inerentes ao exercício do poder democraticamente legitimado, como sucede com o Estado Português.

22.5. Face ao exposto, admitindo que é possível e viável a legalização da UBER, torna-se imprescindível, numa primeira fase, delinear o **ambiente legislativo e regulamentar**, que cabe naturalmente ao **Estado legislador, ou às entidades em quem ele delegar,** definir a estrutura organizativa na base da qual se vai processar a presença destas novas empresas tecnológicas nos diferentes mercados da mobilidade.

Numa segunda fase, o Regulador, ou as autoridades competentes em razão da matéria, vão avaliar **casuisticamente**, empresa a empresa, da necessidade de escrutínio mais apertado relativamente aos contratos celebrados entre os respetivos parceiros, no domínio da **promoção e defesa da concorrência**, no plano nacional e da União Europeia, da **fiscalidade**, das **relações laborais**, da **proteção de dados** e da **defesa do cidadão**.

22.6. As empresas que tradicionalmente têm vindo a prestar o serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros estão, pois, "obrigadas" a fazer um caminho de **modernização competitiva**, passando a basear a sua **competitividade** nas **plataformas tecnológicas existentes** no mercado e **não** no protecionismo resultante da **hiper-regulamentação clássica** que, claramente, carece de uma **revisão profunda**.

22.7. Esse caminho de modernização envolve ainda a implementação de novas "**soluções de mobilidade**", e de "**soluções inovadoras de transportes públicos**", integradas numa oferta sistémica de "**mobilidade combinada**", que passa pelo **transporte flexível**, complementar ao sistema de transportes, indo ao encontro de necessidades específicas de grupos populacionais de determinadas zonas territoriais, com vista ao reforço da **coesão social** e **territorial**, e à promoção da **"mobilidade eficiente e sustentável"**, cujo paradigma constitui o **elemento**

orientador basilar da AMT, enquanto **regulador económico independente** no *Ecossistema Português da Mobilidade e dos Transportes.*

O **projeto de decreto-lei sobre o serviço público de transporte flexível de passageiros**, aprovado em Conselho de Ministros, de 8 de junho de 2016, embora estabeleça que apenas podem realizar este tipo de serviços as empresas licenciadas para a atividade de transporte público rodoviário pesado de passageiros e as empresas licenciadas para o transporte em táxi, consagra igualmente um **conceito amplo de flexibilidade** – aplicável a **tarifários**, **itinerários**, **procura**, **modelos de exploração** e de **contratação do serviço**, entre outros aspetos – que permite incluir **serviços associados a plataformas digitais**[8], bem como incorporar as **entidades gestoras de sistemas de suporte à mobilidade**, fixando ainda requisitos mínimos indispensáveis para outras entidades[9] poderem operar.

É de destacar que existem **segmentos da população** – por exemplo pessoas idosas ou com menores recursos financeiros - ainda **não vocacionados** ou **sem condições** para **aderir** a **serviços de transporte** baseados em **plataformas digitais**, quer porque não dominam o ambiente *Web* quer porque não dispõem de dispositivos eletrónicos que lhes permitam aceder a este tipo de serviços, quer ainda por indisponibilidade destes em determinados locais do território, afigurando-se expetável que continuem a utilizar os serviços de táxis tradicionais.

Afigura-se também relevante assegurar que as **plataformas digitais** se potenciem como instrumentos de **coesão territorial**, em vez de poderem vir a constituir fontes de agravamento da perifericidade, uma vez que o **mercado**, por si próprio, dirige-se tendencialmente a **grandes massas**, não contemplando as populações mais afastadas dos aglomerados urbanos.

22.8. As **plataformas tecnológicas** são determinantes no número crescente de serviços disponíveis, trazendo acréscimo de **competitividade** e induzindo **novas formas na organização dos transportes**, contribuindo para a transformação do sistema das **mobilidades urbanas**, de bens e pessoas, dando origem a **novas estruturações espaciais**. Acresce ainda a fiabilidade dos serviços e a disponibilização de informações acerca do serviço e das suas alternativas.

[8]Tais como Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias) e Plataformas de Soluções de Mobilidade
[9] Que é, por exemplo, o caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

22.9. Nos procedimentos subjacentes à opção pelo caminho de **modernização competitiva**, em oposição ao protecionismo clássico, importa envolver as **autarquias locais**, indo ao encontro do regime preconizado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro[10], que determina que a **administração do domínio público municipal**, designadamente a **criação e a gestão de redes de circulação e de transportes**, é uma competência descentralizada das autarquias.

II.1.2. Análise do Projeto de Lei n.º 233/XIII-1ª (PCP)

23. O Projeto de Lei em apreço propõe alterações ao Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, através do reforço de medidas dissuasoras da atividade ilegal do transporte em táxi, sendo de relevar que pretende desincentivar a prática ilegal do transporte de passageiros a título oneroso, através das seguintes diretrizes:

a) Maior fiscalização da atividade;

b) Proibição clara e expressa de outro tipo de transporte remunerado que não em táxi;

c) Agravamento das sanções, em particular o aumento das coimas.

A iniciativa legislativa comunista propõe duplicar as coimas em caso de reincidência de exercício de atividade de transporte de táxi sem alvará.

Atualmente, o exercício da atividade sem alvará é punível, nos termos do artigo 30º do Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março, com coima de 1.247 € a 3.740 €, ou de 4.988 € a 14.964 €, consoante se trate de pessoa singular ou coletiva (artigo 28º), sendo que a proposta legislativa prevê o aumento das coimas para valores que oscilam entre 2.500 € a 4.500 € (no caso de pessoa singular), e entre 5.000 € a 15.000 € (tratando-se de pessoa coletiva).

O quadro legal em vigor determina, para o setor do táxi, um conjunto vasto de obrigações para o desenvolvimento da atividade económica de transporte em veículos de aluguer ligeiros de passageiros, que apenas pode ser realizado em táxi, titulado por alvará, e em viaturas ligeiras equipadas com taxímetro e que respeitem determinadas características

[10] Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

previstas na lei, conduzidas por motoristas habilitados com certificado de capacidade profissional, com sujeição ao regime de preços convencionados.

A proposta legislativa visa, pois, a penalização do transporte que seja feito fora da autorização e do licenciamento que a lei determina: os contingentes de viaturas definidos em cada município por cada autarquia, o alvará e o licenciamento que a lei obriga que todos os carros tenham de ter, o transporte por motoristas credenciados e certificados por lei, e, ainda, viaturas que não podem ser descaracterizadas, no quadro do respeito pela concorrência intrusiva ou não falseada e pelo acesso à atividade em igualdade de circunstâncias.

24. A AMT **não tem nada a obstar ao agravamento das penalizações**, cujos montantes reportavam ainda ao ano 2003, bem como à adoção das práticas destinadas a evitar a litigância, tal como foi assumido no atual Código da Estrada, no sentido de se atualizar a legislação de forma a constituir um **instrumento de dissuasão de práticas ilegais**.

No que reporta especificamente às penalizações associadas à "*prática de angariação, com recurso a sistemas de comunicações eletrónicas, de serviços para viaturas sem alvará*", "*utilização, injustificada, de veículo licenciado em concelho diferente*" ou à "*inobservância das normas de identificação e caraterísticas dos táxis*", a AMT considera, contudo, que as mesmas deverão ser **previamente ponderadas em função do pacote legislativo em preparação,** no âmbito do transporte de passageiros em veículos ligeiros com condutor.

II.2. Racionalidade centrada nos Investidores

II.2.1. Presença das Plataformas Digitais nos Mercados Mundiais

25. A nível mundial operam atualmente diversas plataformas digitais de partilha de bens e serviços e em diversas áreas, mas sobressaindo, pela sua visibilidade e dimensão económica, as que atuam na área do alojamento e no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. As mais conhecidas serão talvez, no alojamento, a AIRBNB e, nos transportes, a UBER. Na área da mobilidade bastante mais antiga e com um cariz inicial diferente, pois desenvolveu-se como uma plataforma de partilha de boleias, surge ainda a BLABLACAR.

26. A UBER destaca-se não só pela dimensão e escala de operação a nível mundial, mas também pelo seu pioneirismo e atitude fortemente disruptiva, e mesmo de alguma confrontação face ao edifício regulamentar vigente, que lhe granjeou uma projeção mediática significativa. Consequência também daquele mediatismo e sucesso surgiram, entretanto, um conjunto mais vasto de plataformas, sejam resultantes de novos investimentos realizados *ab initio*, seja da adaptação evolutiva de serviços de apoio a transportes previamente existentes, como sejam centrais telefónicas de empresas de táxis, que a partir de uma base local ou nacional em determinado país, tendem agora a concorrer com a UBER.

27. A UBER, que começou como uma pequena empresa a nível de uma cidade, expandiu-se rapidamente, primeiro para outras cidades dos EUA e, em seguida, para cidades de outros países, onde normalmente encontrou oposição dos operadores de serviço de táxi instalados, tendo o confronto resultados diversos, consoante o nível de regulação do serviço de táxi previamente existente, bem como o posicionamento dos governos locais, aqui incluindo-se o grau de protecionismo económico prevalecente no país.

28. É assim que em alguns países a operação deste tipo de plataformas foi aceite e noutros banida, como é o recente caso da Hungria, embora se possa, em número significativo das localizações onde operam, identificar situações de legalidade não consolidada, incluindo em alguns dos atuais principais mercados, como seja a China, onde, em conformidade com a informação que foi possível recolher, está alegadamente em curso uma revisão da legislação e regulamentação relativa ao transporte em veículos ligeiros, de modo a enquadrar o serviço prestado pelas plataformas digitais.

Numa descrição que não pode ser considerada completa, identificam-se desde já várias plataformas digitais a operar nesta área que se destacam pela sua dimensão, nomeadamente:

- DIDI CHUXING, na China, resultante da evolução e posterior fusão de duas empresas de serviço de táxis, operada em resposta à entrada da UBER no mercado chinês, e que hoje representará entre 70% a 80% do mercado[11], sendo, talvez, o principal concorrente da UBER em termos económicos a nível mundial, apesar operar apenas na China.

[11] Notícias, de 1 de agosto de 2016, referem a fusão da UBER China com a DIDI CHUXING

- LYFT, criada em 2012, opera nos EUA em concorrência direta com a UBER, em cerca de 200 cidades.

- CABIFY, empresa mais recente de origem espanhola, que recentemente expandiu os serviços a Portugal, e opera também em algumas cidades da América Latina.

- OLACABS, empresa de táxis da Índia, que em resposta à entrada da UBER no mercado indiano, evoluiu, adotou o serviço e plataforma digital e agregou por aquisição outras companhias de serviço de táxi.

- GRAB, plataforma desenvolvida a partir de 2012, inicialmente sediada na Indonésia e associada a empresa de táxis local e apenas para serviço de táxi, evoluiu para serviço global, também como resposta à entrada da UBER no seu mercado, e, está agora baseada em Singapura, instalada em 6 países do sudoeste asiático e associada à LYFT nos EUA.

- HAILO, de origem britânica, fundada em 2011 por condutores de táxi e empresários da Internet, está implementada em mais de 20 cidades, incluindo Londres, Madrid, Barcelona, Osaka e em todo o território da Irlanda.

- BLABLACAR, fundada em 2006, em França e operativa em cerca de duas dezenas de países, incluindo Portugal.

29. Relativamente à concorrência entre plataformas, e por um conjunto alargado de razões, não foi ainda possível quantificar valores de quotas de mercado de cada plataforma. Por umlado, por motivos comerciais tendem a empolar esses valores e ainda porque operando sem colaboradores assalariados é-lhe possível fecharem a operação numa cidade ou abrirem noutra com muita facilidade, apenas em função da oportunidade de negócio, ou em casos de regulação mais rígida relativamente às condições técnicas operacionais do transporte.

É possível já hoje identificar movimentos de associação, mais ou menos explícitos, entre algumas delas (a GRAB e a LYFT, a nível operacional) e ainda um alegado possível suporte financeiro que a DIDI CHUXING estará a prestar a concorrentes da UBER, como seja a LYFT, a OLA e a GRAB, como modo de combate económico a um concorrente direto no seu mercado.

No entanto, a forte dinâmica de evolução destes mercados pode originar mutações significativas, como se infere das notícias, do corrente mês de agosto de 2016, sobre a fusão da UBER China com a sua concorrente local, DIDI CHUXING.

Em paralelo, a progressiva inovação das plataformas digitais, agregando um número crescente de serviços, coloca desafios cada vez mais exigentes, quer no âmbito da regulamentação, quer no contexto da regulação económica, no sentido de assegurar um ambiente de concorrência não falseada, promovendo um equilíbrio dinâmico e resiliente entre a conveniência/interesse, considerados numa perspetiva global, e aspetos associados ao poder de mercado, subjacentes aos paradigmas societais prevalecentes (investidores; utilizadores/utentes/consumidores/cidadãos; e contribuintes.

30. Finalmente, e em termos de investimento direto, é do conhecimento público que os valores em causa, se situam na ordem dos milhares de milhões de dólares, sendo público que entre acionistas principais das diversas empresas e investidores que se disponibilizam a ceder fundos em forma de dívida terão sido angariados, pela UBER - 3,5 mil milhões de US$, acrescidos da facilidade de colocação mais 2 mil milhões de US$ em dívida; pela DIDI - 2 mil milhões de US$, mais um novo financiamento de 4,5 mil milhões de US$ de diversos investidores. Sendo que estes investimentos provêm de fundos soberanos, por exemplo o da Arábia Saudita com a UBER e da China com a DIDI, de grandes bancos e fundos de investimento e, ainda, de empresas como APPLE, a TENCENT, a ALIBABA e a GENERAL MOTORS, o que demonstra um grande apetite e confiança no desenvolvimento destas plataformas.

II.2.2. Elementos de atratividade do Investimento por parte da União Europeia

31. O **mercado único digital** de serviços e de transação de bens tangíveis, parte do mercado interno global, é, tal como este, objetivo da União Europeia (UE), e enfrenta diferentes níveis de fragmentação que colocam entraves ao seu desenvolvimento.

Neste sentido, a UE, através dos seus diversos órgãos, tem vindo a reforçar a linha estratégica, que já se desenhava na anterior Comissão no sentido de galvanizar esforços para a construção do mercado único digital, que deverá contribuir para desenvolver uma sociedade mais inclusiva, beneficiando os cidadãos e as empresas de serviços digitais em todas as áreas, nomeadamente a administração pública, a saúde, ou a mobilidade, que deverão, no futuro, estar disponíveis, sem descontinuidades, em todo o espaço da UE.

Esta matéria foi abordada na Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, cabendo aqui uma referência mais focada nas ações que têm, entretanto, vindo a ser apresentadas pela Comissão.

32. Com este desiderato, a Comissão Europeia apresentou, ainda em 2014, a nova **Estratégia para o Mercado Único Digital,** estruturada em 3 pilares, (i) Melhorar o acesso dos consumidores e empresas aos bens e serviços digitais em toda a Europa; (ii) Criar condições favoráveis para o desenvolvimento de redes e serviços digitais; e (iii) Otimizar o potencial de crescimento da Economia Digital

A nova postura da União Europeia pretende responder ao facto de que, embora sendo a Europa o maior produtor mundial de dados científicos, não consegue explorar plenamente o potencial daí decorrente em termos científicos e económicos e, consequente bem-estar dos cidadãos, devido à insuficiência e à fragmentação da infraestrutura.

33. A Comissão Europeia publicou, em fevereiro, os resultados da edição de 2016 do **Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES)**[12] que, embora evidenciasse progressos em domínios como a conectividade e as competências digitais, bem como nos serviços públicos, indicavam igualmente que esse ritmo estava a abrandar, sendo necessárias medidas adicionais para eliminar os obstáculos que impedem os países da União Europeia de beneficiar plenamente das oportunidades proporcionadas pelas tecnologias digitais, tendo Andrus Ansip, Vice-Presidente responsável pelo Mercado Único Digital, afirmado que "*Cada vez mais pessoas, empresas e serviços públicos estão a passar ao digital. Mas um número demasiado elevado ainda se depara com problemas, como a falta de cobertura de Internet de alta velocidade ou de uma administração em linha transfronteiras, e tem dificuldades com compras e vendas além-fronteiras. É necessário resolver estes problemas. É isso que a nossa Estratégia para o Mercado Único Digital se propõe fazer. As primeiras propostas no âmbito da estratégia irão impulsionar o comércio eletrónico e a conectividade. Todas as nossas propostas serão apresentadas este ano. Aconselho os países da UE a não perderem tempo para as* apoiar. *Estas propostas ajudá-los-ão a melhorar o seu desempenho digital e as suas economias*".

34. Resumidamente as principais conclusões do IDES, indicam que:

- A União Europeia está a avançar, mas lentamente, atingindo uma pontuação de 0,52 em 1, o que representa uma ligeira melhoria em relação ao ano anterior com todos os países

[12] O Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) é uma ferramenta em linha para medir os progressos dos países da UE rumo a uma economia e a uma sociedade digitais e reúne um conjunto de indicadores relevantes sobre combinação de políticas digitais europeias.

(com exceção da Suécia) a melhorarem a sua pontuação. A Dinamarca, os Países Baixos, a Suécia e a Finlândia continuam a ocupar os primeiros lugares na classificação, sendo os PaísesBaixos, a Estónia, a Alemanha, Malta, a Áustria e Portugal os países que estão a evoluir mais rapidamente.

- No entanto, são necessárias **mais medidas** para alcançar uma posição de **liderança mundial**, pese embora os resultados preliminares mostrarem que os países mais avançados da em termos de desempenho digital também estão entre os primeiros a nível mundial.

- A conectividade **melhorou, mas não o suficiente** a longo prazo, pois 71% das famílias europeias têm acesso à banda larga de alta velocidade (pelo menos, 30 Mbps) comparadas com 62% no ano passado, e, o número de assinantes de banda larga móvel está a aumentar rapidamente, tendo passado de 64 assinaturas por cada 100 europeus em 2014 para 75 atualmente.

- As competências digitais terão de melhorar, pois, embora o número de diplomados nas áreas das ciências, das tecnologias e da matemática tenha aumentado ligeiramente na UE, quase metade dos europeus (45%) não possuem competências digitais básicas (saber utilizar uma caixa de correio eletrónico ou ferramentas de edição ou instalar novos dispositivos).

- O comércio eletrónico é ainda uma oportunidade perdida para as empresas mais pequenas, pois se 65% dos internautas europeus fazem compras em linha, apenas 16% das PME vendem em linha e, muito importante, menos de metade destas fazem vendas transfronteiras em linha (7,5%).

- Existem mais serviços públicos em linha, mas são **pouco utilizados**, evidenciando-se que apesar das administrações públicas já oferecerem uma vasta gama de serviços em linha, o número de cidadãos que interagem com a sua administração em linha não está a aumentar (32%).

Em face daqueles indicadores, o Comissário da Economia e Sociedade Digitais, Günther Oettinger, declarou também que "*A UE está a progredir, mas não à velocidade desejável. Não podemos cruzar os braços. São necessárias medidas para recuperar o atraso que nos separa do Japão, dos EUA e da Coreia do Sul. Com base no índice de hoje, em maio, apresentaremos recomendações concretas para ajudar os países da UE a melhorar os seus desempenhos nacionais. Com estas recomendações e com o trabalho*

que estamos a desenvolver para criar um Mercado Único Digital, tenho a certeza de que tanto a UE no seu conjunto como os Estados-Membros irão melhorar muito o seu desempenho nos próximos anos".

35. Esta posição está em linha com as propostas apresentadas pela Comissão, em 2015, relativas aos **contratos digitais**, a fim de melhor proteger os consumidores que fazem compras em linha e ajudar as empresas a expandir as suas vendas em linha, tendo-se proposto divulgar, em 2016, um pacote legislativo para impulsionar o comércio eletrónico, que incluirá medidas para abordar a questão do bloqueio geográfico injustificado, melhorar a transparência dos mercados transfronteiras de entrega de encomendas, e, aplicar melhor a legislação da União Europeia em matéria de defesa do consumidor além-fronteiras.

36. Nestes termos, já em 2016, a Comissão apresentou um conjunto de iniciativas a desenvolver até 2020, que visam, entre outros objetivos, atingir uma posição cimeira no âmbito da computação de alto desempenho, propondo-se reforçar e interligar as infraestruturas de investigação existentes, num investimento público e privado, no valor de **6.700 milhões €**, para o período de 5 anos de modo a criar uma nova "***nuvem europeia para a ciência aberta*** *que oferecerá a 1,7 milhões de investigadores e a 70 milhões de profissionais dos setores da ciência e da tecnologia na Europa um ambiente virtual para armazenar, partilhar e reutilizar os dados a nível interdisciplinar e transfronteiras*", permitindo à Europa competir no domínio da alta computação, em concordância com o seu potencial económico e de conhecimento globais e, consequentemente, permitir transferir esses benefícios para a economia e para a sociedade, o que também implica que a "*nuvem europeia para a ciência aberta esteja disponível não só à comunidade de investigação europeia, mas também a toda uma série de outros utilizadores, empresas, indústria e outros serviços públicos.*"

37. Adicionalmente, em abril deste ano, ocorreu a aprovação final das **novas regras de proteção de dados** da UE por parte do Parlamento Europeu, culminando anos de trabalho entre as diversas instituições da UE, a sociedade civil e outras partes interessadas.

As novas regras concretizadas pelo Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (**Regulamento Geral de Proteção de Dados),** aplicável a partir de 28 de maio de 2018, vão permitir que o direito fundamental à proteção dos dados pessoais é garantido para todos, estimulando o Mercado Único Digital na União Europeia com base em regras claras e uniformes, e a

confiança dos consumidores nos serviços *on-line* e a segurança jurídica para as empresas, mantendo um elevado nível de proteção de dados, ao mesmo tempo que permitem melhorar a cooperação na luta contra o terrorismo e outros crimes graves em toda a Europa.

38. Com esta nova regulamentação as empresas beneficiarão muito, pois aumentará a segurança jurídica para os negócios, graças à implementação de um único conjunto de regras para toda a União Europeia e, graças ao *one-stop-shop* as empresas só terão de lidar com **uma única autoridade de supervisão** (em vez de 28). Da mesma forma, também as empresas não pertencentes à União Europeia terão de aplicar, ao oferecer os seus serviços a clientes na UE, as mesmas regras que as empresas da UE, criando, assim, condições equitativas de operação, visando concomitantemente preservar o paradigma da **concorrência não falseada**.

39. Não é assim inesperado que as mais recentes tomadas de posição da UE, em linha, aliás, com as posições sobre o desenvolvimento da computação em nuvem e os *e-serviços*, se apresentem no sentido de encontrar **soluções regulamentares** para o enquadramento das atividades das plataformas eletrónicas de oferta e/ou de partilha de serviços, numa perspetiva de permitir um desenvolvimento salutar da própria economia de partilha.

40. No contexto das diversas intervenções da União Europeia tem vindo a sedimentar-se o entendimento de que se torna necessária uma abordagem coerente, que permita que as *startups* europeias mais dinâmicas floresçam na Europa, ao invés de se deslocalizarem, devendo para isso haver uma abertura similar à dos EUA para novos modelos de negócios inovadores, ao mesmo tempo que deve conseguir responder aos efeitos negativos que possam surgir.

41. Entre as iniciativas recentes mais relevantes, destaca-se a **Comunicação da Comissão Europeia,** ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, **COM (2016) 356 final**, de 2 junho de 2016, sobre "***Uma Agenda Europeia para Economia Colaborativa***", cujo objetivo é "***contribuir*** *para* ***tirar partido***" das **vantagens** da economia partilhada"*e* ***dar resposta às questões relacionadas com a incerteza*** *no que se refere aos* ***direitos e às obrigações dos intervenientes na economia colaborativa***".

41.1. Neste quadro importa precisar o conceito de **economia colaborativa**, com referência "*aos* ***modelos empresariais*** *no âmbito dos quais as* ***atividades são facilitadas por plataformas colaborativas*** *que criam um* ***mercado aberto*** *para a* ***utilização***

*temporária de **bens ou serviços**, muitas vezes prestados por particulares. São três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) os **prestadores de serviços** que **partilham** os **ativos**, os **recursos**, a **disponibilidade** e/ou as **competências** — podem ser **particulares** que oferecem serviços numa base **esporádica** («**pares**») ou **prestadores de serviços** que atuam no exercício da sua **atividade profissional** («prestadores de serviços profissionais»); (ii) os **utilizadores desses serviços**; e (iii) os **intermediários** que — através de uma **plataforma em linha** — **ligam prestadores de serviços e utilizadores**, **facilitando** as **transações recíprocas** («**plataformas colaborativas**»). Por via da regra, as transações de economia colaborativa não implicam uma transferência de propriedade, podendo ser realizadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos*".

41.2. Existem várias **questões chave**, para as quais a Comissão Europeia enuncia as vias que podem ser seguidas pelos diversos atores.

41.2.1. <u>Requisitos de acesso ao mercado</u>, abordando a **prestação de serviços profissionais**, a **prestação de serviços entre pares** e especificamente as **plataformas colaborativas**.

Defende que, no âmbito de prestação de serviços profissionais que afete o **comércio eletrónico entre os Estados Membros**, "*as **proibições absolutas e as restrições quantitativas de uma atividade** devem constituir, em princípio, uma **medida de último recurso***", devendo **apenas** "***ser aplicadas** se e **quando não puderem ser aplicadas medidas menos restritivas para alcançar um objetivo legítimo de interesse público***".

Num contexto de criação de **condições favoráveis ao investimento** e **geração de valor**, que se deverá suportar num **ambiente de estabilidade**, propício a um clima **gerador de confiança nos investidores**, aponta o caminho no sentido de **regras/normas e procedimentos**, designadamente em termos de **licenciamento**, **objetivos**, **proporcionados**, **claros**, **transparentes** e de **longo termo**, apostando em **formalidades administrativas simples**, com **decisões céleres** e **encargos razoáveise proporcionados**, adotando-se "*o uso das melhores práticas e dos melhores princípios de administração pública em linha*", contribuindo "*de forma significativa para reduzir os encargos e o ónus de conformidade para os prestadores de serviços*".

Será, igualmente, de ter em consideração o caso dos "***particulares*** *que oferecem serviços «entre pares» e a* ***título ocasional*** *através de* ***plataformas colaborativas***", podendo **não** ***"ser automaticamente considerados como prestadores de serviços profissionais***", com base **na fixação de limiares** (eventualmente por setores específicos).

41.2.2. **Regime de responsabilidade**, onde "*as* ***plataformas colaborativas*** *são* ***incentivadas*** *a continuar a tomar medidas de caráter voluntário para* ***combater os conteúdos ilícitos*** *em linha* ***e aumentar a confiança*** *(contribuindo, por exemplo, para assegurar a qualidade dos serviços prestados por operadores de serviços subjacentes nessas plataformas)*".

41.2.2.1. **Proteção dos utilizadores**, incentivando os Estados Membros a adotar *"uma* ***abordagem equilibrada*** *para que os* ***consumidores beneficiem de um elevado nível de proteção contra práticas comerciais desleais***", melhorando igualmente a "***eficácia e a utilização de mecanismos de confiança em linha***", a fim de "*incentivar uma participação mais confiante na* ***economia colaborativa***".

41.2.3. **Trabalhadores por conta própria e trabalhadores por conta de outrem** na economia colaborativa, apostando em "*ajudar os****cidadãos*** *a fazer* ***pleno uso do seu potencial, aumentar a participação no mercado de trabalho*** *e* ***estimular a competitividade****, assegurando, ao mesmo tempo,* ***condições de trabalho equitativas*** *e um* ***nível de proteção social adequado***".

41.2.4. **Tributação**, no sentido criar "***condições equitativas*** *para as* ***empresas*** *que prestam* ***serviços idênticos***" e de "***facilitar***" ***e*** "***melhorar a cobrança de impostos, utilizando as possibilidades oferecidas pelas plataformas colaborativas***", *com base numa "atitude dinâmica"* de "***cooperação com as autoridades fiscais nacionais***", "*assegurando, simultaneamente, a* ***conformidade*** *com a* ***legislação em matéria de proteção de dados pessoais*** *e sem prejuízo do regime de responsabilidade dos intermediários, definido na Diretiva Comércio Eletrónico.*"

41.3. Tendo em consideração a expansão da economia colaborativa a vários setores, num contexto de rápido dinamismo e evolução, a Comissão Europeia tenciona "*estabelecer um* ***quadro de acompanhamento*** *que contemple a* ***evolução*** *do* ***contexto regulamentar****, da* ***situação económica*** *e da* ***realidade empresarial***".

41.4. Em síntese, a **Comunicação** da Comissão, **COM (2016) 356 final**, enfatiza a importância das práticas enunciadas para os **consumidores** e deixa uma **liberdade** aos **Estados Membros** para cada um **regulamentar** os segmentos da sua economia dentro de um formato que potencialmente **acompanha as plataformas tecnológicas**, aproveitando as vantagens dos novos **modelos empresariais de economia colaborativa**, apoiando a **inovação**, **competitividade** e **oportunidades de crescimento** oferecias pela modernização da economia, a par de assegurar **condições de trabalho equitativas** e um nível adequado e sustentável de **defesa do consumidore proteção social**.

41.5. Essencialmente, os Estados Membros devem ter em conta as **características específicas dos modelos empresariais da economia colaborativa** ao regulamentar o setor.

41.6. A **economia colaborativa** representa um **contributo** assinalável para **dinamizar** o **investimento** nos **mercados relevantes da mobilidade** e, nesse sentido, é vista com todo o interesse pela AMT.

No entanto, apesar do interesse económico e social demonstrado pela economia colaborativa, este negócio **não pode transformar-se numa "*economia informal paralela*"**, "*operando livre de regulação, nem pode ser uma forma de abuso de trabalho, nem uma forma de evitar o pagamento de impostos*".

41.7. Efetivamente, o desenvolvimento da economia colaborativa coloca diversos desafios ao legislador, especialmente quando se insere em mercados semelhantes ou muito próximos aos tradicionais. A inexistência de legislação específica, ou a utilização das regras concernentes a modelos clássicos, pode ocasionar situações de patente insegurança jurídica que são prejudiciais para os consumidores, para os prestadores do novo serviço e, de forma geral, para todo o mercado.

Assim, é fundamental a avaliação de como e de qual deve ser a resposta legislativa ao fenómeno da economia colaborativa, que tem revolucionado diversos setores da economia, criando novas formas de agir, consumir e empreender.

41.8. Na análise do surgimento de novas tecnologias e de novos tipos de serviços é fundamental que as discussões acerca da sua regulamentação tomem em consideração a tensão entre a importância da livre iniciativa económica para o desenvolvimento do mercado e a necessidade de intervenção do Estado para o seu

melhor funcionamento, de forma a otimizar o bem-estar dos consumidores e utilizadores.

É importante destacar que a própria intervenção estatal, no que concerne ao desenvolvimento do mercado, convive perfeitamente com o princípio da concorrência não falseada, que, no âmbito constitucional, é visto numa perspetiva instrumental, isto é, enquanto um meio utilizado para servir a economia e os cidadãos, constituindo um fenómeno natural, legítimo e indispensável ao desenvolvimento, à dignidade humana e à justiça social.

Além disso, a **concorrência não falseada** desempenha também um papel fundamental no que concerne à evolução das inovações científicas e tecnológicas, atuando diretamente em todo o mercado e, principalmente, sobre o consumidor.

Há uma lógica cíclica no comportamento das empresas quando se trata do processo inovador, ou, segundo SCHUMPETER[13], do processo da chamada "*destruição criativa*": a partir do conhecimento (ciência e tecnologia) existente na sociedade, de novas ideias e da identificação de oportunidades, esforços são transformados em novos produtos e serviços comercializáveis, que, posteriormente, se transformam em fonte de matéria-prima para novos empresários, substituindo e, portanto, destruindo a ordem anterior.

41.9. Atendendo a estas realidades a regulação económica da economia colaborativa deve privilegiar a procura de um equilíbrio harmonioso entre investidores, consumidores e contribuintes, o que exige grande flexibilidade, uma elevada transparência comunicativa e uma sistemática abertura a experiências inovadoras.

Sem embargo do que antecede, é igualmente relevante que o Estado cumpra o seu papel de zelar pelos direitos e interesses dos consumidores e utilizadores, determinando, se for o caso, regras mínimas para a prestação de um serviço seguro e regular.

Além disso, algumas configurações mais sofisticadas da economia colaborativa exigem a presença de investimentos assinaláveis em tecnologia, razão pela qual o Poder Público deve também dedicar especial atenção aos possíveis impactos

[13]**SCHUMPETER, JOSEPH A.**, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961.

concorrenciais ocasionados pela criação de novos produtos, que podem ser utilizados abusivamente pelos seus criadores, ao mesmo tempo que estimula o desenvolvimento tecnológico, essencial para o desenvolvimento económico do País.

II.2.3. Plataformas Digitais a Operar em Portugal

42. A mobilidade inteligente constitui uma das etapas em direção às cidades inteligentes, que a Comissão Europeia quer estimular, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento de tecnologias inteligentes em cidades, tornando-as eficientes do ponto de vista energético e ambiental, fomentando a interseção entre energia, transportes e tecnologias de informação e comunicação, através da realização de projetos de demonstração como forma de acelerar a implementação em larga escala de soluções eficientes, visando aumentar, com recurso à tecnologia e à inovação, a qualidade de vida dos cidadãos.

Dado o posicionamento geoestratégico de Portugal, a melhoria da integração nas cadeias europeias e mundiais de transportes assume uma relevância determinante no desígnio nacional de maior internacionalização da economia.

O aperfeiçoamento da qualidade de produtos e serviços, através da utilização dos recursos tecnológicos e de sistemas técnicos (particularmente, sistemas informatizados), em detrimento de outras formas de inovação menos tangíveis, desencadeia inegáveis benefícios para a competitividade e economia nacionais.

43. Em Portugal operam, no setor do transporte de passageiros em veículos ligeiros, pelo menos 14 plataformas digitais, cujo elenco consta dos pontos **43.1.** a **44.**.

43.1. TAXI DIGITAL - Esta aplicação foi lançada pela ANTRAL - Associação Nacional dos Transportes Rodoviários em Automóveis Ligeiros. Através de um *smartphone* é possível chamar o táxi mais próximo. Tal como na UBER, nesta aplicação é possível consultar o perfil do taxista, que conta com a sua fotografia.

Com 3 toques no telemóvel o táxi chega onde o utilizador está. Esta é uma aplicação gratuita de agendamento de táxis em todo o território nacional. Permite fazer múltiplos agendamentos para datas futuras assim como chamar um táxi no momento em que necessita de um. Quando o pedido é feito, o sistema localiza o táxi mais próximo do utilizador. Todos os táxis são registados e monitorizados, e os utilizadores devem também registar-se.

Funciona em todo o país.

Está disponível para Android e iOS.

43.2. GEOSENSI - Trata-se de uma aplicação gratuita. Implica registo e indicação do número do telemóvel, o que "*permite às cooperativas e empresas de táxi aceder ao contacto durante o processo de pedido de táxi, nomeadamente se tiverem dificuldade em encontrá-lo, ou se [o utilizador] perder algo dentro do táxi*".

Esta aplicação grava a localização do cliente via GPS e comunica com as cooperativas ou diretamente com os veículos mais próximos, indicando ao taxista onde se encontra o cliente. Desta forma, garante ao utilizador a alternativa mais rápida e barata. Criada pela SPOTFOKUS, esta aplicação permite saber o tempo de espera pelo táxi.

O pedido de táxi feito através da aplicação é validado mediante a inserção de um código de validação recebido durante o processo. O sistema irá encontrar a posição do utilizador, ou este poderá optar por introduzi-la manualmente. A forma de pagamento não é definida durante o pedido, no entanto, este e outros detalhes serão incluídos numa atualização da ***app*** prevista para os próximos meses.

Opera em Lisboa e no Porto.

Está disponível para Android e iOS.

43.3. TAXI MOTIONS - Esta ***app*** opera com veículos e motoristas certificados e todos os pedidos registados.

Usa uma plataforma que permite reservar táxis, indicar o destino, estimar custos e ainda contempla funcionalidades de pagamento eletrónico.

A TAXI MOTIONS tem por base a localização por GPS das viaturas aderentes. Para beneficiarem do serviço, os táxis têm uma taxa a pagar por cada cliente ganho através da plataforma, mas sem qualquer mensalidade.

Para a utilizar, basta definir o local de origem (arrastando o mapa ou editando morada), confirmar os detalhes do serviço e esperar a confirmação do melhor táxi perto de onde o utilizador se encontra. É possível acompanhar o percurso do táxi até ao local de origem do serviço e, no final, avaliar a qualidade do serviço.

Antes de confirmar os detalhes do serviço e de chamar o táxi, a aplicação permite definir o destino da viagem e, desta forma, estimar o seu preço (não contratual).

Opera em Lisboa.

Está disponível para Android e iOS.

43.4. MEO TAXI - Esta é uma aplicação simples e gratuita. A MEO TAXI permite chamar um táxi com base na localização do utilizador no momento em que o pedido é efetuado, acompanhar o trajeto da viatura até onde o utilizador está à espera, visualizar todas as informações do táxi e respetivo motorista, e até classificar o serviço prestado após ter chegado ao destino.

É possível determinar que características o táxi deve ter (por exemplo: capacidade do táxi, multibanco, transporte de animais, entre outras). Tal como em qualquer chamada de táxi, o taxista pode cobrar um valor extra de deslocação (aproximadamente € 0,80 com IVA incluído à taxa legal em vigor), sendo esta taxa da responsabilidade do taxista.

A funcionar em Lisboa, Porto, Sintra, Braga, Vila Nova de Gaia, Gondomar, Póvoa de Varzim, Leiria, Viana do Castelo, Guimarães, Ponte de Lima, Ilha da Madeira, Vila Franca de Xira, Maia, Vila do Conde, Santa Maria da Feira, Paredes, Póvoa de Lanhoso.

Está disponível para Android e iOS.

43.5. KABX - Através do KABX, o consumidor pode agendar o táxi e escolher os veículos que respondam às suas necessidades. A solicitação do veículo é realizada de forma imediata, o sistema envia o veículo mais próximo da sua localização. Através da ***app*** recebe em tempo real as informações da reserva, o tempo de chegada do veículo e pode rastrear a localização do veículo que o irá recolher.

43.6. MYTAXI - A MYTAXI permite ligar taxistas e passageiros de uma forma semelhante à UBER, sendo que os táxis continuam a ser o meio utilizado, mas o sistema de pagamento pode passar a ser efetuado através da aplicação.

Disponível para todos os sistemas operativos, a MYTAXI funciona a partir do download da aplicação e registo através da conta do *Facebook* ou e-mail. Feito o registo, é altura de definir a forma de pagamento, em dinheiro, no fim da viagem, ou através da aplicação com cartão de crédito ou *Paypal*.

Para chamar um táxi, o passageiro define o local de partida e, à semelhança do que se passa com a UBER, a aplicação dá automaticamente a informação de quanto

tempo este demorará a ir ao encontro do primeiro. A grande novidade em relação à empresa de São Francisco é que a MYTAXI permite-lhe escolher que taxista quer, através da sua avaliação por outros passageiros, escolher o motorista favorito ou até escolher um veículo ecológico. É ainda possível indicar se o passageiro tem uma carga de maiores dimensões ou até animais, assim como programar com antecedência uma viagem.

O requisito para entrar nesta frota é que o automóvel esteja em boas condições e que o motorista receba formação, quer seja tecnológica quer de novas línguas, para que os taxistas tenham maior probabilidade de receber boas classificações a cada viagem. A tarifa de chamada do táxi é a mesma que se aplica quando se pede um através do telemóvel - 0,80 € - sendo que através da aplicação é possível ter acesso ao valor da viagem.

43.7. TAXI CLICK - Constitui um sistema de reserva de táxis que pode ser utilizado em Portugal, Espanha, Itália, Luxemburgo, Croácia e Alemanha. Está disponível em 80 cidades europeias, com mais de 40 centrais de radiotáxis e de 25 mil táxis ao seu serviço.

Esta ***app*** permite reservar um táxi rapidamente e sem chamadas. O pedido é feito, o número do táxi é enviado ao utilizador e é possível acompanhar o estado do pedido e a deslocação do automóvel enquanto aguarda.

A maioria dos táxis oferece serviços adicionais, tais como pagamentos com cartão de crédito ou táxis adaptados. Para usar qualquer um desses serviços, basta defini-lo nas opções da ***app*** e a escolha do automóvel será feita tendo as indicações em consideração.

Em Portugal, funciona em Lisboa, Loures, Faro, Odivelas, Portimão, Sacavém, Seixal, Setúbal.

Está disponível para Android e iOS.

43.8. 99TAXIS - Aplicação de origem brasileira, a operar em Portugal, mais precisamente em Lisboa. Para usá-la é preciso registar-se e fornecer número de telemóvel, que será utilizado sempre que houver um pedido de táxi, para que este seja validado.

Com a 99 TÁXIS, o passageiro faz o pedido do táxi e os 5 táxis livres mais próximos recebem essa chamada. Dos que aceitarem, ganha a corrida o que estiver mais próximo do local do pedido. De acordo com a informação da aplicação, "*todos os*

taxistas são cuidadosamente selecionados mediante uma série de documentos entregues".

A ***app*** disponibiliza o pagamento através de dinheiro, cartão de crédito e débito, e pagamento pelo próprio aplicativo através do *PayPal*. O utilizador define a que prefere na altura em que faz o pedido.

Funciona em Lisboa.

Está disponível para Android,Windows PhoneeiOS.

43.9. WAPPA - A aplicação para os motoristas está disponível para Android e é gratuita, exigindo apenas um pré-registo e a apresentação dos documentos pessoais e do automóvel. Estes dados são, então, analisados pela WAPPA, que verifica a validade e a autenticidade dos mesmos. Após a empresa dar o seu aval, o taxista poderá dar início às suas atividades com a ***app***.

Também para o utilizador final esta aplicação pode ser descarregada gratuitamente, para Android e iOS. Nesta situação, os dados pedidos para realizar o registo são o nome, a morada e os contactos telefónico e de correio eletrónico.

Através do sistema de geolocalização do telemóvel, e aquando da confirmação do pedido de viatura, o táxi mais próximo será enviado até ao utilizador.

Este serviço não deverá ser confundido com um da estirpe da UBER. Enquanto este último visava operar paralelamente ao setor dos táxis, a WAPPA atua meramente como intermediário entre o passageiro e o motorista da rede local, pelo que é um complemento e não um concorrente.

43.10. TAXI LINK - É uma aplicação gratuita para chamada de táxis, que utiliza o sistema GPS do *smartphone* para encontrar o local de chamada do táxi. O pedido é enviado diretamente para o táxi que se encontre mais perto do utilizador.

Opera no Porto, Odivelas, Loures, Póvoa de Varzim, Braga, Coimbra, Vila Nova de Gaia, Gondomar e Sintra. Estará brevemente disponível em Oeiras e outras localidades do país.

Está disponível para Android e iOS.

43.11. UBER – Plataforma tecnológica que recorre a parcerias com outras empresas de aluguer de veículos com motoristas privados. Através da ***app***, e porque usa um serviço de geolocalização, liga utilizadores comuns aos motoristas, sem ser preciso ligar ou sair do sítio onde se encontra. A UBER entrou em Portugal com dois serviços: o UberBlack (luxo) e o UberX ("*low-cost*").

43.12. CABIFY– Plataforma tecnológica, semelhante à Uber, cuja aplicação está disponível para os utilizadores, em Lisboa, desde 11 de maio p.p..

A CABIFY funciona como a UBER, através de uma aplicação para Android e iPhone, ou a partir do próprio "site".

A diferença está no cálculo da distância-preço. Os custos são calculados sem contar o trajeto percorrido e o tempo gasto. O preço é determinado por uma "rota ótima", uma estimativa com base nos pontos de partida e de chegada e, caso haja uma alteração de percurso, a tarifa é alterada em conformidade. A Uber, por sua vez, utiliza uma tarifa base à qual é somada uma tarifa variável, influenciada pela distância percorrida e tempo gasto.

Durante a noite, o preço através da CABIFY não altera e não existem taxas extra com a bagagem.

Tal como a UBER, o pagamento é feito através de cartão de crédito ou *PayPal*.

Os serviços disponíveis da CABIFY variam de país para país e incluem o Lite, Executive, Group, Luxury, Taxi, Cabify Fly e Access.

O Lite é o serviço mais barato e apresenta um carro de segmento médio com um motorista com licença, enquanto o Executive é mais caro e envolve um carro de segmento superior.

O Group pressupõe uma carrinha, que transporta até seis pessoas.

No serviço Luxury, os veículos são de gama alta para três pessoas.

O serviço Cabify Fly envolve diferentes tipos de aeronaves para quatro pessoas, cujas tarifas são acordadas previamente.

O *Access* destina-se a um grupo de até quatro pessoas com deficiências motoras ou incapacitadas fisicamente, num veículo com rampa.

Ao contrário da UBER, a CABIFY prevê parcerias com empresas de táxis.

Segundo as últimas notícias[14], prevê-se uma fusão da MYTAXI com a HAILO, de modo a constituir um novo líder europeu, visando superar a UBER.

44. Em Portugal, existem ainda outras plataformas de intermediação eletrónica, concorrentes da UBER. É o caso das seguintes:

44.1. BLACKLANE (www.blacklane.com) é uma plataforma alemã fundada em 2008 que, segundo o seu sítio *web*, opera em mais de 180 cidades, onde **liga consumidores a motoristas licenciados**. Em Lisboa, de acordo com o sítio *web* da empresa para a cidade, a BLACKLANE promove-se como "*uma alternativa ao táxi*". O pedido de viagem com a BLACKLANE pode ser feito no sítio *web* da empresa, ou através da sua aplicação para *smartphone*.

44.2. BLABLACAR (www.blablacar.com) é uma plataforma francesa que opera um serviço remunerado de **partilha de boleias interurbanas** pagas, **exclusivamente entre particulares**, com 20 milhões de membros em 19 países, entre os quais Portugal. Um particular tanto pode fazer uma reserva para viajar no sítio *web* da plataforma, como disponibilizar o seu carro para fazer viagens a outros particulares.

45. O número de plataformas tecnológicas a operar, atualmente, em Portugal, estimulado pelo acentuado desenvolvimento tecnológico, tem provocado uma mudança, lenta, de comportamento das empresas em geral.

A velocidade com que a tecnologia e a inovação são inseridas nas novas técnicas de gestão e diferenciação de produtos, faz com que as empresas adotem uma postura empresarial proactiva - permitindo-lhes adquirir e desenvolver novas competências em produto, processo ou gestão, imprescindível à sua sobrevivência, - voltada para a criatividade (garantindo a *performance)* e o desenvolvimento sustentável (lucratividade do negócio), visando cultivar um relacionamento ético e responsável com os clientes, os colaboradores, a comunidade local e os gestores das mesmas, focada na qualidade dos serviços prestados.

[14]Disponível em jng@negocios.pt, de 26 de julho de 2016.

II.2.4. Melhoria das Condições de Investimento do Serviço de Táxi em Portugal

46. O "**Pacote de Medidas para a Modernização do Sector do Táxi**" integra as 10 seguintes medidas, detalhadas na referida Pronúncia da N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio:

a) Investimento de 1 milhão € em formação, capacitação e informação de motoristas;

b) Regime de acesso às praças de táxi em grandes interfaces de transporte, tais como aeroportos e terminais de cruzeiro;

c) Investimento de 14 milhões € na renovação da frota de táxi;

d) Reposição da majoração de custos fiscais relativos a despesas com combustível;

e) Publicação da regulamentação da lei do transporte de crianças;

f) Investimento de 600 mil € no desenvolvimento de plataforma nacional para o táxi;

g) Investimento de 1 milhão € em "infraestrutura (TIC) e monitorização da frota;

h) Publicação do Decreto-Lei que regulamenta o Transporte Público Flexível;

i) Flexibilização do regime a contrato, prevendo soluções inovadoras;

j) Evolução da regulação do setor e enquadramento das novas formas de mobilidade.

47. Pode observar-se que algumas das medidas anunciadas envolvem a disponibilização de **apoios financeiros** ao setor do táxi, as quais foram objeto de avaliação, na citada Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, à luz do **enquadramento jurídico aplicável** ao nível da **União Europeia (UE)**, podendo sintetizar-se no seguinte:

47.1. Qualquer medida que preencha os critérios enunciados no **n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeu (TFUE)**, ou seja, que constitua um auxílio concedido pelo Estado ou proveniente de recursos estatais, independentemente da forma que assuma, que falseie ou ameace falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou produções, é considerada um **auxílio**

e, salvo disposição em contrário dos Tratados, é considerada **incompatível** com o **Mercado Interno**.

Assim, nos termos do **n.º 3 do artigo 108.º do TFUE**, a **Comissão Europeia deve ser previamente notificada dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios**, estando apenas **dispensadas** desse procedimento **determinadas categorias de auxílios estatais, e dentro de certos limiares de intensidade de auxílio e do** cumprimento dos requisitos estabelecidos nos citados Regulamento (UE) **2015/1588, de 13 de junho de 2015, e Regulamento (UE) n.º 651/2014, de 16 de junho de 2014**.

47.2. De uma ventilação preliminar do Regulamento (UE) n.º 651/2014, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o Mercado Interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE, e com base nas informações disponíveis no documento de apresentação do pacote de medidas anteriormente referido, parece que poderão ser enunciadas as seguintes constatações:

47.2.1. O investimento, de 1 milhão €, no âmbito da formação, capacitação e *informação*, poderá ser suscetível de dispensa de notificação, num enquadramento na categoria de auxílios relativa à formação, desde que cumpridos os requisitos específicos do Regulamento (UE) n.º 651/2014.

47.2.2. O investimento, de 14 milhões €, previsto para a renovação da frota de táxi poderá eventualmente enquadrar-se na categoria de auxílios relativa à proteção do ambiente, desde que na construção do esquema de apoio se respeitam, comprovadamente, os requisitos do Regulamento (UE) n.º 651/2014.

47.2.3. No que concerne às medidas sob a forma de benefícios de natureza fiscal, seja numa das componentes da medida de renovação da frota de táxi, seja na reposição dos custos fiscais associados a despesas com combustíveis, deverá ser observado o normativo constante do artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, que trata os auxílios sob a forma de reduções dos impostos ambientais da Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003, que reestrutura o quadro da União Europeia de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, bem como as disposições específicas desta mesma Diretiva.

47.2.4. Ainda, parece que os investimentos, de 600 mil €, na plataforma nacional para o táxi, bem como de 1 milhão €, em tecnologias de informação e comunicação, apenas poderão equacionar-se eventualmente num contexto da categoria de auxílios à inovação a favor das Pequenas e Médias Empresas, desde que se comprove o cumprimento dos requisitos regulamentares.

48. Por sua vez, no **Programa Nacional de Reformas**, aprovado pelo Governo já este ano, a modernização do setor do táxi merece particular atenção, sendo, ao nível da frota, as medidas direcionadas para a sua renovação e descarbonização, prevendo-se a substituição de 1.000 veículos por veículos elétricos até 2020, contribuindo igualmente para os objetivos de redução da emissão de gases de efeito de estufa.

O referido Programa referencia também neste contexto a regulação do setor para novos modos de transporte, a desenvolver-se entre o 3º trimestre de 2016 e 2017.

II.2.5. Análise da Perspetiva dos Investidores

49. Na análise que a AMT consagra, na perspetiva dos investidores, das condições do transporte coletivo de passageiros e o serviço praticado baseado em plataformas digitais, tais como pela UBER e CABIFY, há que discernir essencialmente as seguintes categorias de investidores diferentes, cada qual com matrizes de risco diferentes:

a) Os operadores de transportes públicos de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros, também designados de transportes em táxi;

b) Outros operadores de atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor, já autorizados a realizar o transporte privado remunerado de passageiros ao abrigo dos regimes jurídicos que regulam as suas atividades, nomeadamente:

i. Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor (*rent-a-car*), ao abrigo da possibilidade de celebração de contrato adicional de condutor, previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto;

ii. Entidades autorizadas ao exercício da atividade de agências de viagens e turismo que transportem passageiros nos termos do Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio;

iii. Entidades autorizadas ao exercício da atividade das empresas de animação turística, nos termos do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio;

c) Novos operadores da atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor, prestando serviços com base em plataforma digital;

d) Fornecedores de serviços de plataformas digitais, designadamente das Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias) e Plataformas de Soluções de Mobilidade.

50. Numa perspetiva **transversal** às várias categorias de **investidores** identificadas, será de relevar que a criação de **condições favoráveis ao investimento**, suportadas num **ambiente de estabilidade** propício a um clima gerador de confiança nos investidores, deverá ser baseada em **regras/normas e procedimentos claros, transparentes e de longo termo**, ponderação dos custos e benefícios das medidas que forem equacionadas, considerando os diversos parâmetros de análise relevantes, e promovendo a **confluência** dos vários **paradigmais societais** em geral e, no caso particular da análise desta racionalidade, das várias categorias de investidores.

51. Como aspeto chave, após verificada a *compliance* com o ordenamento jurídico português e da União Europeia, será de garantir um ambiente de **concorrência inclusiva ou não falseada**, portanto sem restrições nem distorções, suprindo falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado, ou de entidades ou atos normativos que de algum modo o representem, em conformidade com as regras da concorrência constantes dos **artigos 101.º a 109.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)** e dos **artigos 9.º a 12.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que estabelece o Regime Jurídico da Concorrência**.

52. Neste contexto, será de **diferenciar** os **segmentos de negócio** que são **apelativos** ao **investimento** no serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros.

De forma mais representativa pode identificar-se a preocupação dos **operadores de transporte em táxi** com a **concorrência** de um serviço equivalente, recorrendo a **plataformas digitais de reserva**, que não cumprem os requisitos de acesso à atividade, a fixação dos preços e os requisitos operacionais a que está sujeito o serviço de táxi.

Por sua vez, outros operadores já autorizados ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros, sem ou, em determinadas circunstâncias especiais, com motorista (empresas de ***rent-a-car***), **agências de viagens e turismo** e as **empresas de animação turística**, podem apresentar **sobreposições** pontuais com a atividade de transporte público de passageiros (táxi).

Contudo, apesar dos requisitos formais exigidos a estas áreas de atividade, **a falta de uma regulamentação única no serviço de transporte de pessoas em veículos automóveis, com lotação inferior a nove lugares, e a título oneroso**, tem vindo a dar azo ao aproveitamento do segmento de mercado originalmente exclusivo dos táxis.

Importará ter também em atenção que as atividades desenvolvidas pelas empresas de *rent-a-car*, agências de viagens e turismo, e de animação turística, apresentam **finalidades e caraterísticas distintas**[15] de um serviço de transporte público de passageiros remunerado, o que deve ser **cautelosamente ponderado** em caso de eventual **revisão mais abrangente da legislação e regulamentação em vigor**, nomeadamente envolvendo a prestação de serviços de transporte com base em **plataformas digitais**.

53. Tal como se detalhou nos pontos **10.** e **61.4.** a **61.6.** da Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, as soluções do tipo "***Data-Led Regulation***" que são "vendidas" como um sinal de modernidade e uma conquista da tecnologia, encerram elementos de "***over-regulation***" que as tornam, em primeiro lugar, conflituantes com os Direitos, Liberdades e Garantias constitucionalmente garantidos e, em segundo lugar, acarretam riscos regulatórios diversos.

Efetivamente, a simbiose entre as componentes computacionais, sociológicas e organizacionais, com particular relevo nos **algoritmos** que conduzem ao "***pricing***" aplicável a determinados serviços nos **mercados de inovação**, designadamente com recurso às plataformas "***lowcost***" digitais do tipo UBER, com possível conjugação às **"inovações *high-cost*"** associadas às **tecnologias "*big data*"**, ***"comunicações complexas com sensores embebidos"*** e à designada **"Internet das Coisas",** suscita importantes **riscos** regulatórios, incluindo nomeadamente de **cartelização**, que as **Autoridades de Regulação e de Concorrência** em **Democracias de elevada qualidade** e de **respeito pelos Direitos Humanos de Cidadania**, **não podem e não devem ignorar**.

Na verdade, estas soluções consistem basicamente na **análise**, em **tempo quase real**, de um **volume imenso de dados** e daí extrair o **máximo rendimento** associado a cada transação, em **benefício do ofertante**, **sem qualquer controlo** por parte do **consumidor**, nem do **regulador**.

[15]Por exemplo, os requisitos mínimos de idade dos veículos destinados a aluguer e dos táxis, nomeadamente por razões de segurança rodoviária, só devem ser comparados, desde que salvaguardadas as exigências especificas inerentes a cada tipo de atividade.

Assim sendo, torna-se evidente que se trata de uma **estratégica** de diferenciação **empresarial excessivamente intrusiva da liberdade da pessoa**, nos termos em que a Constituição da República Portuguesa a garante, e também de uma *praxis* empresarial que **dificulta** a atividade do **regulador**, seja ***ex-ante*** ou ***ex-post***, em identificar a existência de uma **concertação de preços**, ou de **práticas predatórias**, ou ainda de **comportamentos excludentes dos competidores**.

54. A AMT está naturalmente aberta a apoiar soluções baseadas em inovações tecnológicas, que se traduzam em **mercados com maior concorrência egeradoras de investimento reprodutivo**, dando acolhimento a **novos modelos de negócio**, associados a **mercados de inovação tecnológica, social, económica e cultural**, e que correspondem a aspirações de futuro de importantes estratos sociológicos e económicos.

Devem, contudo, **continuar a ser garantidos os princípios legais da concorrência** não **falseada**, **transparência** e **não discriminação**, entre os diversos tipos de operadores de transporte de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros, com condutor, incumbentes ou novos entrantes, assegurando a maior **convergência** possível entre os operadores de **transporte público** (serviço tradicional de **táxi**) e **privado**, nomeadamente em matéria de requisitos exigidos para o **acesso** e **desenvolvimento** da **atividade.**

54.1. Neste contexto, nada **obsta a que não só novas empresas, mas também empresas tradicionais de táxis**, inspiradas nas potencialidades que a tecnologia proporciona, **criem modelos de negócio competitivos** que favoreçam uma **mobilidade eficiente e sustentável**, maximizando a utilidade para cidadãos e para empresários.

54.2. No âmbito do processo de conceção e avaliação de disposições regulatórias, é essencial a detenção de um conhecimento factual do *Ecossistema Português da Mobilidade e dos Transportes* em geral e sobre os mercados relevantes do transporte de passageiros em viaturas ligeiras, com condutor, em particular, permitindo a avaliação integral dos efeitos produzidos e a pronta intervenção sempre que necessária.

A construção de um Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais[16], para além de dar resposta a essa necessidade, através

[16]Observatório em desenvolvimento pela AMT, tendo sido lançado o procedimento para a Aquisição de Serviços para o desenho de um Observatório para os Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais (Implementação e desenvolvimento de um Observatório dos Mercados da Mobilidade tendente à identificação,

de um acompanhamento/monitorização permanente dos mercados, viabiliza a antecipação de eventuais restrições ou distorções, bem como a distinção de efeitos isolados ou transitórios, de problemas estruturais que impliquem um ajustamento dos instrumentos legislativos e regulamentares, assim como das práticas regulatórias.

55. As **novas empresas** são, aliás, um elemento fundamental para o **desenvolvimento tecnológico** e de **equilíbrio dos mercados**, através de **novos investimentos mais avançados tecnologicamente,** da exploração de novas oportunidades de negócio e de um **aproveitamento mais eficiente dos recursos**, permitindo desenvolver oportunidades de gerar receitas, tão necessárias para ajudar a **estimular a economia**.

Assim sendo, o empreendedorismo torna-se importante para qualquer economia.

O seu valor é transversal, tanto no conceito de erguer novas empresas ou atividades, como na aplicação e desenvolvimento de um conceito inovador dentro das empresas já existentes.

No fundo, o objetivo consiste em introduzir no mercado algo **inovador** e de **valor acrescentado**, constituindo um importante agente de **crescimento económico** e dinamizador do **investimento**.

56. Por sua vez, a síntese de recomendações do **Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro**, aponta, em termos gerais, no sentido de uma **defesa da concorrência equitativa entre os diversos operadores, incumbentes e novos entrantes**, **reconhecendo**:

- As **diversas tipologias de serviços** (táxi, veículos descaraterizados e plataformas digitais – agregadoras de serviços e de soluções de mobilidade);
- A necessidade de manutenção dos **direitos e deveres** associados ao setor do **táxi**;
- Que as **novas plataformas de soluções de mobilidade** introduzem no mercado novas dimensões e modelos de negócio, para os quais é **necessária regulamentação** que defenda o **interesse público**;

acompanhamento e monitorização da aplicação das regras e princípios gerais de custeio e formação de preços e tarifas no seio dos setores regulados pela AMT).

- A necessidade de **acesso ao mercado** num **regime aberto e concorrencial**, resolvendo fatores de concorrência desleal, nomeadamente através da **harmonização** dos requisitos de **acesso à atividade**, que deverão, para o transporte em veículo descaraterizado, ser similares aos do setor do táxi;

- A importância do reforço do papel do **motorista certificado** enquanto único profissional **habilitado** para a condução de veículos de táxi ou de transporte em veículo descaraterizado.

57. Entre os **elementos conclusivos** desta análise, cumpre relevar os seguintes:

57.1. As **inovações tecnológicas** baseadas na "Internet das Coisas", no *data mining* ou no big data permitem a possibilidade de modelos de negócio muito competitivos, com a formação do preço em tempo quase real, e potencialmente **dinamizadores** de **investimento reprodutivo**.

57.2. Em paralelo, envolvem **riscos** assinaláveis quanto à **proteção de dados pessoais** e quanto ao respeito pela **privacidade das pessoas**, ferindo os Direitos, Liberdades e Garantias constitucionalmente garantidos, bem como **riscos regulatórios de cartelização** e de exercício de outras **práticas restritivas da concorrência, violando** não só a **Lei-quadro das entidades reguladoras** (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), mas também a **jurisprudência** da **União Europeia**.

Assim sendo, o **escrutínio** destas práticas terá de ser objeto de um processo de análise **casuística**, empresa a empresa, conduzido por autoridades competentes para o efeito, como é seguramente o caso da AdC.

57.3. Em simultâneo, os **mercados relevantes** da mobilidade impulsionados por estas **inovações tecnológicas** carecem de uma **regulação de elevada qualidade** estruturada no paradigma de análise habitual da AMT, cujo objetivo final é promover um **ambiente favorável ao investimento sustentável**, bem como mercados em que, do lado da **oferta**, coexistem vários operadores, **nenhum** deles com **poder de mercado excessivo**, e do lado da **procura**, aparecem relações de **transparência** que os *players* são obrigados a praticar, de modo a que os **consumidores** possam exercer a sua escolha de uma forma **livre e consciente**, o que, por si só, exige cuidados acrescidos no **regime de preços** a vigorar.

II.3. Racionalidade centrada nos Profissionais / Utilizadores / Utentes/ Consumidores / Cidadãos

58. Para esta racionalidade poderão essencialmente distinguir-se os **profissionais** do setor de transporte em veículos de aluguer ligeiros de passageiros, com condutor, seja de serviço público (táxis) ou privado, conforme identificado na racionalidade dos investidores, bem como os **utilizadores/utentes/consumidores** desses serviços e os **cidadãos** em geral.

59. No caso dos **profissionais** do setor, serão de particular relevância a **harmonização das condições de acesso e desenvolvimento da atividade**, em especial no que reporta à **certificação profissional** exigida aos vários motoristas, enquanto meio de habilitação para a condução dos veículos ligeiros de passageiros, com condutor e lotação inferior a 9 lugares, seja de táxi ou em veículo descaraterizado.

Nessa matéria, a AMT considera que os **graus de exigência** da formação mínima e correspondentes exames para obtenção de certificação de motoristas devem ser **equivalentes** e permitir titular a habilitação para o exercício da profissão de motorista, quer em táxis quer em veículos descaraterizados, de forma a **garantir elevados padrões de qualidade** nos vários tipos de prestação de serviço e **ultrapassar disparidades** nos requisitos de habilitação profissional.

Reconhecendo-se as **particularidades de cada tipo de prestação de serviços**, admite-se que o pacote formativo e respetivo exame de avaliação poderá contemplar **diversas soluções** que permitam a opção por uma formação e certificação completa, habilitando o profissional para a condução dos vários tipos de veículos (táxis e veículos descaraterizados), ou por uma formação e certificação modular com uma base comum obrigatória e módulos subsequentes específicos que permitam a habilitação para a condução de cada tipo de veículo.

60. Neste contexto, importa igualmente o **reconhecimento das certificações existentes**, nomeadamente do Certificado de Motorista de Táxi (CMT), admitindo-se igualmente uma ponderação, em função dos conteúdos formativos existentes para a obtenção do CMT, de eventual formação complementar para os detentores dessa certificação para a prestação do serviço em veículo descaraterizado.

61. Na perspetiva dos **utilizadores/utentes/consumidores** dos serviços de transporte em táxi ou em veículos descaraterizados, importa essencialmente que esse serviço seja

praticado com **elevados padrões de qualidade e segurança**, proporcionando-lhe uma **mobilidade eficiente e sustentável**, ao **melhor preço**, tendo a possibilidade de efetuar uma **escolha livre e devidamente informada**, e com **salvaguarda** dos seus **Direitos, Liberdades e Garantias Constitucionais**.

62. Igualmente para os **utilizadores/utentes/consumidores** é também relevante a **minimização de perdas de bem-estar resultantes de uma regulamentação que seja limitativa da concorrência**, nomeadamente em termos de **restrições de acesso e capacidade do mercado**, bem como que **reduzam o incentivo à concorrência na operação**.

63. Assim, o surgimento de **novas soluções de mobilidade eficiente**, **aumentando a capacidade dos sistemas e o leque de opções de escolha**, nomeadamente baseadas em inovações tecnológicas, apresentam um **acolhimento positivo** na perspetiva dos **utilizadores/utentes/consumidores**, desde que acautelada a garantia dos aspetos relacionados com a qualidade, segurança e proteção das pessoas.

64. Os sistemas de informação são uma ferramenta de diálogo com utilizadores/utentes/consumidores/cidadãos.

Permitem extrair do conjunto de informações relativas a uma rede, aquelas que correspondem a uma necessidade específica (por exemplo, o tempo de espera) ou personalizada (por exemplo, o itinerário).

Baseados em tecnologias avançadas de comunicação e transmissão de dados, os sistemas de informação garantem um aumento da qualidade do serviço oferecido, reduzindo a ansiedade do passageiro.

Percebe-se que o foco, nos diversos países que estão a desenvolver sistemas inteligentes de transportes, está no aumento da qualidade do serviço oferecido, informando horários e rotas em tempo real e reduzindo os tempos de espera, de forma a atrair mais utilizadores/utentes/consumidores.

65. Por sua vez, os **algoritmos computacionais**, na sua **discriminação de preços** com recurso às **plataformas digitais de reserva**, através de protocolos com um elevado grau de complexidade, ampliado por uma velocidade tão elevada de análise de milhões de dados, permitem influenciar o **comportamento dos consumidores**, quase em **tempo real**, colocando assim os modelos convencionais da economia industrial, perante a

"impossibilidade" de garantirem uma concorrência equitativa em que a verdadeira liberdade de escolha é assegurada.

66. A redução do congestionamento urbano e a promoção de cidades inteligentes, através da utilização de dados de tráfego para o desenvolvimento, o fomento de uma mobilidade eficiente e sustentável, a segurança acrescida no transporte através de processos de monitorização em tempo real dos percursos, a avaliação da qualidade de cada viagem e ainda a proteção de pessoas e bens através de uma preferência por meios eletrónicos de pagamento, podem ser **fatores relevantes** que os serviços baseados nas inovações tecnológicas **e plataformas digitais** possibilitam.

Contudo, é necessária **cautela,** em face dos **riscos** potenciais em matéria de **influência** sobre o **comportamento** e de **práticas prejudiciais** para os **utilizadores/utentes/consumidores**.

67. Importa ainda alertar para a possibilidade de ocorrência de práticas anticoncorrenciais, por via do "aprisionamento" (*lock-in*) dos utilizadores/utentes/consumidores.

Tal perspetiva decorre da natureza económica de tecnologias baseadas em efeitos de rede, nas quais o valor das plataformas cresce com o aumento do número de utilizadores (isto é, em que se verificam retornos crescentes e *feedback* positivo).

Isso implica reconhecer que as **empresas pioneiras** em cada ramo - como é o caso da UBER, no serviço de transporte – detêm grande **vantagem** frente aos seus concorrentes atuais ou potenciais, garantindo-lhes não somente uma trajetória de rápida ascensão, mas também a possibilidade de práticas, como preço predatório, imposição de cláusulas de exclusividade, entre outras.

Além disso, o custo de saída dos utilizadores da plataforma cresce com o passar do tempo, na medida em que encontrar uma alternativa tão eficiente quanto a UBER torna-se cada vez mais difícil.

Tais fatores garantem, em tese, maior poder de mercado ao pioneiro, que poderá, no futuro, impor preços (percentuais) maiores aos motoristas e passageiros, bem como, eventualmente, dificultar a operação de plataformas concorrentes mais eficientes que possam surgir.

68. Será igualmente imprescindível assegurar que, em prol dos fatores de **segurança acrescida no transporte** que os **serviços baseados em plataformas digitais** podem proporcionar, **não se afetem os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos em matéria de recolha, tratamento e utilização de dados pessoais**.

Efetivamente, os **meios** para assegurar a segurança no transporte **não** podem ser **desproporcionais** ao objetivo de transporte em veículo de passageiros, devendo garantir-se que, a par da implementação das possibilidades que advêm das novas tecnologias, a existência e aplicação de **instrumentos jurídicos eficazes quanto à proteção da privacidade de cada pessoa**.

Se tal não for devidamente acautelado, a recolha, tratamento e utilização de dados pessoais poderá também configurar-se, de um modo geral, numa **ameaça à esfera privada** dos sujeitos cujos dados pessoais são tratados e, de um modo particular, uma ameaça ao **direito** à **autodeterminação informativa** e à **reserva da intimidade da vida privada** que têm tratamento constitucional ao nível dos direitos, liberdades e garantias, designadamente nos artigos 26.º e 35.º da **Constituição da República Portuguesa**.

Em Portugal, o regime jurídico da proteção de dados pessoais está consagrado, em termos genéricos, na Lei n.º 67/98, de 26 de janeiro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Proteção de Dados Pessoais) que resultou da transposição da Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.10.1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Cabe à **Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD)**, enquanto Autoridade Nacional de Controlo de Dados Pessoais, **controlar** e **fiscalizar** o **processamento de dados pessoais**, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas **liberdades** e **garantias**, consagradas na **Constituição** e na **lei**.

Nos termos do artigo 2.º do regime jurídico em referência "*o tratamento de dados pessoais deve processar-se de forma transparente e no **estrito respeito pela reserva da vida privada**, bem como pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais*", imperativo este que deverá ser sempre garantido no contexto da operação e utilização das plataformas digitais.

69. É também de salientar que as melhorias sócio ambientais proporcionam benefícios às empresas, centrados na redução de custos e em melhorias para os trabalhadores que passam a exercer as suas atividades com maior segurança, aportando aos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores/cidadãos, no seu conjunto, melhor qualidade de vida, o que naturalmente fomenta a competitividade empresarial.

Diante desse contexto, as empresas que prestam serviços no setor de transportes são impelidas a responder de forma rápida, com eficácia e eficiência às novas demandas, gerir os bens e os recursos de maneira responsável e, ainda, superar o desafio de inovar e criar novas estratégicas sustentáveis de atuação.

70. No plano social, as novas empresas podem desempenhar um papel igualmente importante na criação de emprego, impulsionando o mercado a trazer alguns benefícios sociais.

71. Entre os **elementos conclusivos** desta análise, cumpre relevar os seguintes:

71.1. Na perspetiva dos **utilizadores/utentes/consumidores** dos serviços de transporte em táxi ou em veículos descaraterizados, importa essencialmente que todas as aplicações sejam baseadas no mesmo sistema, com base em algoritmos que permitem a interação e combinação entre pessoas, com base em gostos e interesses em comum, diferindo entre si no interesse dos seus utilizadores e na forma específica de financiamento (comissão) da plataforma.

71.2. Se há algo de inovador nesse horizonte, é a magnitude na geração de **eficiências** pelas novas **plataformas móveis**, associadas à **redução nos custos de transação** e de obtenção de **informação entre utilizadores** dos diferentes lados do mercado. O avanço na produção de algoritmos de *matching*, aliado ao avanço das plataformas de pagamentos eletrónicos e à tecnologia de geolocalização (GPS), permitiram a realização de trocas que não seriam realizadas de outra maneira no mercado, a um custo similar.

71.3. No entanto, envolvem **riscos** assinaláveis quanto à **proteção de dados pessoais** e quanto ao respeito pela **privacidade das pessoas**, com tratamento constitucional ao nível dos Direitos, Liberdades e Garantias, o que exige especiais **cautelas** do poder legislativo e político quanto à **regulamentação** do respetivo regime jurídico.

II.4. Racionalidade centrada nos Contribuintes

72. Relativamente a esta racionalidade, em que comummente se avalia da **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal** e da **perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos** e, em particular, face à adequação dos serviços proporcionados e como percebidos, a singularidade desta

atividade obriga naturalmente a uma contextualização mais precisa das interações entre o serviço de transporte público individual – táxi ou outro – e as respetivas contribuições fiscais e eventual subsidiação.

73. Neste campo é possível identificar duas vertentes fundamentais e muito diferenciadas entre elas, nomeadamente, em primeiro lugar, os **apoios à indústria do transporte**, consubstanciada em benefícios fiscais na aquisição dos veículos e em fase de exploração, e, em segundo lugar, a **coleta dos impostos** devidos pelos resultados da própria atividade (IVA e IRC).

Assim, neste caso particular, importa realçar que apesar de os serviços de transportes públicos em veículos ligeiros, até 9 lugares, **não receberem comparticipações por serviço público**, no entanto, e como explanado detalhadamente na referenciada Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, **beneficiam** de um conjunto alargado **de isenções e de reduções fiscais**, nomeadamente em sede de **Imposto sobre Veículos (ISV)** e **Imposto Único de Circulação (IUC)** relativamente aos veículos que operam.

Adicionalmente os veículos afetos a esta indústria possibilitam, aos respetivos industriais, auferir de **benefícios fiscais** por via da **majoração, dos encargos com o combustível**, para efeitos das **despesas deduzíveis** em sede de **IRC**.

Tendo presente a indiciada utilização de veículos de empresas de *rent-a-car* pela UBER, afigura-se referir que, de modo análogo, também os veículos afetos à indústria de aluguer sem condutor (*rent-a-car*) já beneficiam de um conjunto de benefícios fiscais em sede de **ISV** e de **IUC**.

74. Num quadro de abertura do mercado é expetável a **utilização de veículos já existentes ou da entrada de novos veículos não elegíveis para obtenção de benefícios fiscais**.

Resulta do exposto que os benefícios fiscais não devem ver aumentado o seu valor e a abrangência do universo dos operadores que deles aproveitam, que dependerá sempre das opções políticas e fiscais que forem adotadas, não resultando para os contribuintes efeitos negativos da abertura deste mercado.

75. Independentemente da natureza e da tipologia dos *players* presentes no mercado, a AMT considera que se devem **reforçar** ao máximo os **mecanismos de transparência fiscal**.

Neste sentido, em cada um dos mercados relevantes de mobilidade, impulsionados por inovações tecnológicas ou recorrendo a modelos mais clássicos de organização, dever-se-á implementar um denominador comum de transparência e disciplina fiscal.

76. A obrigação legal da existência e operacionalidade do taxímetro no setor do táxi para efeitos da determinação dos preços a cobrar em cada viagem deverá permitir um controlo adequado dos rendimentos auferidos, com as inerentes externalidades positivas no domínio fiscal.

77. Já no caso das viagens contratadas através das aplicações informáticas do tipo da utilizada pela UBER, verifica-se que não existem pagamentos em dinheiro, sendo a transação obrigatoriamente realizada por pagamento eletrónico (cartão de crédito ou similar). Resulta desta condição uma rastreabilidade dos pagamentos realizados, que pode, em caso de necessidade, ser ativada pelas autoridades fiscais. Simultaneamente, a cada transação financeira deve poder ser associado um motorista, que se disponibilizou, via aplicação, para a realização da viagem. Esta articulação entre a individualização, rastreável, da transação financeira que constitui o pagamento pela viagem e o motorista que a realizou, permitirá um efetivo maior controlo fiscal das receitas geradas pela operação e dos rendimentos individuais de cada motorista/industrial.

O conteúdo e os procedimentos financeiros dos instrumentos contratuais celebrados entre os gestores / responsáveis pelas plataformas eletrónicas e os prestadores de serviços, inserem-se na esfera de competências da **Autoridade Tributária (AT)**, reconhecendo-se a importância do seu envolvimento, tendo em vista nomeadamente razões de **reforço** da **transparência** e de **combate** à **evasão e fraude fiscal**.

78. Localizando-se a sede do gestor da plataforma digital fora de Portugal, como é o caso da UBER, é natural que os rendimentos gerados pela disponibilização da plataforma – comissão sobre o valor de cada viagem - sejam retidos nessa sede fiscal. Contudo, esta é uma situação que não decorre do tipo de operação, mas apenas da origem / localização da sede fiscal da empresa que gere a plataforma, e pode verificar-se com qualquer investimento de uma entidade estrangeira.

79. É habitual neste contexto fazer a **apologia da redução dos custos de transação** desta economia, invocando, em conformidade, o acréscimo da eficiência na utilização dos ativos já existentes, e da propensão para o investimento. Mas **omite-se o aumento substancial dos custos da informalidade que podem claramente conduzir a um saldo líquido negativo.**

79.1. Embora as pessoas tenham a impressão de que usufruem de serviços gratuitos, isso é claramente irrealista.

79.2. Para se financiarem, as plataformas podem incluir alguma(s) cláusula(s) nos "Termos de Serviço" que sujeitam o utilizador, por exemplo, à exposição a anunciantes, ou ainda, à utilização de dados pessoais por terceiros (nome, endereço, idade, género, histórico de navegação, etc.).

Há sempre um custo "invisível", seja ele embutido no preço (como é o caso das tarifas da UBER e do preço de venda do *Mercado Livre)* ou a exposição dos utilizadores aos anúncios.

80. Entre os **elementos conclusivos** desta análise, cumpre relevar os seguintes:

80.1. Face aos aspetos evidenciados no âmbito da racionalidade dos contribuintes, **não** se afigura verosímil que os Portugueses sejam chamados a um **esforço contributivo maior** por força da entrada no mercado dos transportes de passageiros em veículos ligeiros da UBER ou de outras empresas que administrem plataformas digitais de contratação de viagens individuais.

80.2. Como se evidenciou no ponto **80.2.** supra, os eventuais custos decorrentes da utilização de plataformas digitais não têm expressão material, sendo impercetíveis para os contribuintes.

III. CONCLUSÕES

81. Partindo do pressuposto que o pacote legislativo em preparação, para a modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro, conduzirá à legalização, em Portugal, da operação UBER, CABIFY e de outras plataformas similares, importa distinguir a problemática das plataformas de intermediação tecnológica do caso concreto da plataforma UBER ou de qualquer outra empresa específica.

Tal como indiciado na mencionada Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio, com a implementação e produção de efeitos do citado pacote legislativo, em que possa dar-se como adquirida a conformidade da UBER com a lei portuguesa, então a AMT aplicar-lhe-á a **grelha de análise** considerada mais pertinente no

exercício das suas atribuições e competências legais, e **atuará de acordo com os poderes** que a lei lhe atribui.

82. Significa isto que, em **primeiro lugar**, deve ser concebido o **ambiente legislativo e regulamentar geral** que viabilize a presença no mercado de empresas prestadoras de serviço com base nas plataformas tecnológicas e, numa **segunda fase**, as entidades públicas competentes para o efeito devem aplicar as **políticas de concorrência e de regulação específica, empresa a empresa**, incluindo um eventual **escrutínio casuístico mais apertado** em termos, não só dos **contratos** entre os seus **parceiros**, mas também da respetiva *praxis* concreta desde os domínios da **promoção e defesa da concorrência**, nos planos nacional e da União Europeia, até aos princípios da **fiscalidade**, das **relações laborais** e da proteção de dados pessoais e da **salvaguarda dos Direitos, Liberdades e Garantias do cidadão**.

83. A AMT é totalmente **favorável** a **novos mercados relevantes de mobilidade**, dinamizados por **inovações tecnológicas**, cabendo, contudo, saber **escolher a boa utilização** das melhores **tecnologias disponíveis**.

83.1. Esta boa utilização dever-se-á traduzir por soluções de mobilidade com elevada transparência, que permitem ao consumidor fazer as suas escolhas em consciência entre diversas alternativas, viabilizando em paralelo que o regulador tenha um conhecimento efetivo do exercício do poder de mercado por parte das empresas, nomeadamente dos mecanismos de formação de preços

É incontestável que as **inovações tecnológicas** baseadas na "Internet das Coisas", no *data mining*, ou no *big data* **permitem possibilidades de modelos de negócio muito competitivos**, cujos benefícios importa aproveitar.

83.2. Em contraponto, as soluções de "***Data-Led Regulation***", vulgarmente apresentadas como um sinal de modernidade e uma conquista da tecnologia, encerram elementos de "***over-regulation***" que as tornam, em primeiro lugar, conflituantes com os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente garantidos e, em segundo lugar, acarretam riscos regulatórios diversos.

Na verdade, estas soluções consistem basicamente na **análise**, em **tempo quase real**, de um **volume imenso de dados** e daí extrair o **máximo rendimento** associado a cada transação, em **benefício do ofertante**, **sem qualquer controlo** por parte do **consumidor**, nem do **regulador**.

Assim sendo, torna-se evidente que se trata de uma **estratégica** de diferenciação **empresarial excessivamente intrusiva da liberdade da pessoa**, nos termos em que a Constituição da República Portuguesa a garante, e também de uma *praxis* empresarial que **dificulta** a atividade do **regulador**, seja ***ex-ante*** ou ***ex-post***, em identificar a existência de uma **concertação de preços**, ou de **práticas predatórias**, ou ainda de **comportamentos excludentes dos competidores**.

84. O objetivo final é promover um **ambiente favorável ao investimento sustentável** e mercados em que, **do lado da oferta**, **coexistam vários operadores**, **nenhum deles com poder de mercado excessivo**, e, **do lado da procura**, **relações de transparência** que os *players* são obrigados a praticar, de modo a que os **consumidores possam exercer a sua escolha de uma forma livre e esclarecida**, o que exige especiais **cautelas no regime de preços** a instituir.

Neste âmbito, a construção de um Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais, é essencial para a detenção de um conhecimento factual, contínuo, do *Ecossistema Português da Mobilidade e dos Transportes* em geral e sobre os mercados relevantes do transporte de passageiros em viaturas ligeiras, com condutor, em particular, permitindo a avaliação integral dos efeitos produzidos e a pronta intervenção sempre que necessária, antecipando eventuais restrições ou distorções no mercado.

85. Atenta a galopante inovação tecnológica, independentemente do enquadramento regulamentar que vier a ser adotado**, as empresas de Táxi estão inevitavelmente obrigadas a encetar um caminho de modernização competitiva**, suportada em plataformas digitais existentes no mercado, **fora do âmbito** do tradicional **protecionismo** resultante **da hiper-regulamentação**, cuja **necessidade de revisão é evidente**.

Esse caminho de modernização envolve ainda a implementação de novas "soluções de mobilidade", e de "soluções inovadoras de transportes públicos", integradas numa oferta sistémica de "mobilidade combinada", que passa pelo **transporte flexível**, com vista à promoção da **"mobilidade eficiente e sustentável"**, cujo paradigma constitui o **elemento orientador basilar da AMT**, enquanto **regulador económico independente** no *Ecossistema Português da Mobilidade e dos Transportes*.

Assinale-se que o **projeto de decreto-lei sobre o serviço público de transporte flexível de passageiros**, aprovado em Conselho de Ministros, de 8 de junho de 2016, consagra um **conceito amplo de flexibilidade** que permite incluir **serviços associados a**

plataformas digitais, como por exemplo Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias) e Plataformas de Soluções de Mobilidade, bem como a possibilidade de **operação de outras entidades** mediante o cumprimento de requisitos mínimos.

É importante assegurar que as plataformas digitais se potenciem como instrumentos de **coesão territorial, social e económica**, em vez de poderem vir a constituir fontes de agravamento da perifericidade e/ou de exclusão, uma vez que o mercado, por si próprio, dirige-se tendencialmente a grandes massas, não contemplando as populações mais afastadas dos aglomerados urbanos, com menores recursos financeiros ou que não dominam o ambiente *Web*.

86. A **capacidade de diferenciação** relativamente aos concorrentes em alguma variável importante, seja no valor gerado para os clientes, seja em elementos do sistema produtor dos bens ou serviços, **introduz uma vantagem competitiva** e é a condição básica para o **crescimento empresarial**, influenciando inevitavelmente a *performance* das empresas, que devem ficar atentas às oportunidades e aos riscos aos quais estão sujeitas, constituindo um **eixo fundamental para a sobrevivência**, **captação de clientes** e **criação de postos de trabalho**, respondendo positivamente aos interesses dos Investidores, dos Profissionais/Utilizadores/Utentes/Consumidores/Cidadãos, e, também dos Contribuintes.

87. Num exercício de prognose, o **pacote legislativo** anunciado pelo Governo deverá incluir todos os elementos necessários à **viabilização da coexistência competitiva dos diferentes modelos de negócio** em presença, internalizando as potencialidades das **inovações tecnológicas**, focando-se, em particular, nos seguintes aspetos:

87.1. Sobre a revisão do regime de preços é expetável que seja assegurada a **ausência de assimetria de informação**, a presença de **elevada transparência na formação do preço final**, a **minimização dos custos de transação e da incerteza do utente** consumidor, e **a possibilidade de sindicância face ao percurso efetivamente percorrido**.

Significa isto que qualquer medida de liberalização de preços, privilegiando a formação da oferta e da procura conduzida por parte da empresa prestadora do serviço de *hailing* ou de praça, sem possibilidade da sua racionalidade ser escrutinada por uma autoridade pública, coloca os **consumidores totalmente indefesos** num **jogo desigual** e à mercê do **objetivo do lucro imediato**.

Também, obviamente, o **regime de preços deve ser extensivo a todos os modelos de negócio**, sob pena de ferir o **princípio constitucional da igualdade** entre empresas. Por exemplo, seria impensável a coexistência de um regime de preços convencionado com outro livre.

87.2. Numa eventual revisão do regime de preços vigente, e para além de serem garantidos os pressupostos mencionados em **88.1.**, deverá ser necessariamente previsto um **período transitório** que permita um **ajustamento do mercado às novas condições**, bem como a devida **sensibilização dos utilizadores/utentes/consumidores** sobre as alterações no mercado.

87.3. Tendo em conta as competências das autarquias locais, previstas na **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, a definição dos **contingentes** ou de aspetos relacionados com a **gestão de redes de circulação e transportes** deverá ser objeto de **soluções de geometria variável** que possam acomodar as diferenças incontornáveis da realidade das freguesias e dos municípios em presença.

87.4. Deverão igualmente ser criadas condições que permitam **escrutinar** especificamente **cada empresa**, seja ela a UBER, CABIFY ou uma mera empresa tradicional de táxis, com base nas **regras gerais aplicáveis aos diferentes mercados relevantes da mobilidade**, designadamente:

- *Compliance* com as regras nacionais e da União Europeia sobre **cartelização** e outras vertentes de política de **promoção e defesa da concorrência**, bem como de **mobilidade e transportes**,
- **Condições** efetivas de **trabalho**,
- Aspetos dinâmicos da **sociedade de informação**, em paralelo com a **economia colaborativa**, e, ainda,
- **Proteção de dados pessoais**.

Por outras palavras, nenhum pacote legislativo, por mais detalhado que venha a ser, pode substituir o **escrutínio casuístico** de cada empresa perante o direito sancionatório nacional e da União Europeia suprarreferido.

87.5. Ao nível tributário deverá ser garantido o **cumprimento integral das obrigações fiscais** e as relacionadas com a **segurança social**, por todos os intervenientes no serviço prestado, designadamente pelas empresas, profissionais em nome individual e trabalhadores, bem como pelas entidades que gerem as associadas plataformas digitais, com um elevado nível de transparência das relações comerciais e de trabalho, permitindo a rastreabilidade de todas as operações associadas, com o objetivo de combate à **evasão** e **fraude fiscal**.

87.6. Os **modelos empresariais da economia colaborativa** representam um contributo assinalável para **dinamizar o investimento e a criação de valor nos mercados relevantes da mobilidade**, desde que suportados num **quadro de estabilidade gerador de confiança nos investidores**, baseado em **regras/normas e procedimentos objetivos, proporcionados, claros, transparentes e de longo termo**, deixando **obviamente claro** que **não se trata** de uma **qualquer evolução** para uma **"economia informal paralela"**.

87.7. Atendendo a estas realidades, a **regulação económica** da **economia colaborativa** deve privilegiar a procura de um **equilíbrio** dinâmico e resiliente entre **investidores**, **utilizadores/utentes/consumidores/cidadãos** e **contribuintes**, o que exige grande flexibilidade, uma elevada transparência comunicativa e uma sistemática abertura à **integração da inovação** nas suas diversas vertentes, num ambiente de **concorrência não falseada**.

87.8. Garantir o envolvimento das diversas entidades públicas com competências específicas sobre as diferentes áreas temáticas, para além da mobilidade e dos transportes, como é o caso da ACT, AdC, ANACOM, AT e CNPD.

88. Relativamente ao projeto de Lei n.º 233/XIII-1ª (PCP), a AMT não tem nada a obstar ao agravamento das penalizações e à adoção de práticas destinadas a evitar a litigância, no sentido de atualizar a legislação de forma a constituir um **instrumento de dissuasão de práticas ilegais**.

Todavia, no que reporta à **tipificação das novas penalizações** associadas à angariação com recurso a sistemas de comunicações eletrónicas, utilização de veículos licenciados

em concelho diferente ou às normas de identificação e caraterísticas dos táxis, a AMT **considera** que as mesmas deverão ser **previamente ponderadas em função do** referido **pacote legislativo** em preparação.

89. No que concerne ao requerimento do Partido Socialista, a AMT está também disponível para participar nas iniciativas que vierem a ser entendidas como pertinentes.

Lisboa, 2 de setembro de 2016

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Anexo: Pronúncia N.º 4/2016 - Regulação da Mobilidade e Transportes, de 5 de maio,

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Pronúncia Nº 4/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

Lisboa, em 05 de maio de 2016

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53–1100-468 -Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

PRONÚNCIA Nº 4/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

Objeto: Pedido de análise estruturada sobre a atividade da plataforma tecnológica "Uber" e dos operadores a ela ligados, com vista a uma tomada de posição, quer no plano das Políticas Públicas, quer regulatório, que garanta a coerência dos serviços de transporte prestados ao público, a adaptação do setor à evolução tecnológica e enquadramento de mercado atual e a paz social entre os prestadores

Contexto: Discussão pública em Portugal, de um tema com mediatização global, entre operadores estabelecidos e regulados e um novo *player* que parece satisfazer necessidades equivalentes posicionando-se, em conjunto com os seus parceiros, como uma solução de mobilidade urbana, não sujeito à mesma regulação que os prestadores de transporte público tradicionais.

Destinatário: Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Uber – ANÁLISE ESTRUTURADA, 2016

ÍNDICE

I. Enquadramento pág. 05

I.1. Objeto pág. 05

I.2. Contexto pág. 06

II. Pronúncia AMT pág. 08

II.1. A Uber em Portugal pág. 10

II.1.1. Auto-qualificação da Uber pág. 10

II.1.2. Inovação e Indústria de Redes pág. 15

II.2. Atividades económicas existentes em Portugal pág. 18

II.2.1. O setor dos Táxis pág. 18

II.2.2. Os setores do *Rent-a-Car* e empresas turísticas pág. 25

II.3 Caraterização jurídica da Uber pág. 30

II.3.1. Caraterização do Tribunal pág. 30

II.3.2. Avaliação da AMT pág. 33

II.3.3. Execução da Sentença, de 25 de junho de 2015 pág. 41

II.4. Antecedentes IMT pág. 42

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

II.5. Políticas da União Europeia pág. 43

II.5.1. Europa Digital pág. 44

II.5.2. Política de Concorrência pág. 48

II.5.2.1. As Empresas pág. 48

II.5.2.2. Os Estados pág. 49

II.6. Situações Concorrenciais em Portugal pág. 50

II.7. Políticas Públicas pág. 52

II.7.1. Credibilidade pág. 52

II.7.2. Proposta da Uber pág. 54

II.7.3. Elementos para uma Política Inovadora pág. 67

II.8. Previsível atuação da AMT pág. 86

III. Considerações Finais pág. 87

IV. Conclusões, Síntese da Análise Estruturada pág. 90

I- ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. A presente Pronúncia tem por objeto a **solicitação do Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente** (ofício n.º 305, de 22.03.2016) no sentido de sobre a *"Plataforma tecnológica **Uber** (...) concluir uma **análise estruturada** que sirva de **suporte** a uma **tomada de posição**, quer no plano das políticas públicas, quer regulatório, podendo estar em causa o **ajuste da regulação de atividades existentes**, bem como o **enquadramento regulatório de serviços emergentes**."*

2. Esta **solicitação** é formulada no final do **ofício** supra referido e é precedida dos seguintes **pressupostos**:

   a. Garantia da "***coerência dos serviços de** transporte prestados ao público, a **adaptação do setor à evolução tecnológica** e enquadramento de mercado atual e a **paz social** entre os prestadores*";

   b. Surgimento de "***um novo player** que parece satisfazer necessidades equivalentes posicionando-se, em conjunto com os seus parceiros, **com uma solução de mobilidade urbana, não sujeita à mesma regulação** que os prestadores de transporte público tradicionais*";

   c. Substituição frequente do serviço de táxi por "***serviços de transporte contratados através da plataforma "Uber"**, sendo aparentemente prestados e faturados por empresas de aluguer de veículos sem condutor, com contrato de condutor, e empresas de serviço de transporte turístico*";

   d. "***Preocupação do setor do táxi com a concorrência de um serviço equivalente***", prestado através da "Uber", que não cumpre os custos e requisitos de acesso à atividade, a fixação dos preços e os requisitos operacionais a que está sujeito o serviço de táxi;

e. "***Sobreposição material do serviço prestado através da "Uber" com o serviço de táxi licenciado pode conduzir a duas conclusões totalmente distintas**: ou **o "serviço Uber" corresponde ao exercício não licenciado da atividade de táxi**; ou, ao invés, não se encontrando expressamente previsto na lei, concluindo-se que se trata de uma atividade não abrangida pelo âmbito das normas em vigor. Por outro lado, também **o regime de locação de veículos não foi criado para uma prestação frequente e de volume significativo de serviços** de transporte de passageiros ocasionais.*";

f. "*A incerteza causada por estas circunstâncias aconselha **prudência na tomada de posição pública sobre a matéria***".

I.2. Contexto

3. como é amplamente reconhecida a emergência da atividade da Uber em Portugal, assim como em muitos outros países, tem provocado uma forte contestação.

Os **pressupostos** explicitados no ponto 2. traduzem, por conseguinte, com grande realismo, a situação atual em Portugal, e justificam amplamente uma **reflexão aprofundada** sobre esta problemática.

3.1. Em Portugal este processo começou em 2014, e, presentemente têm sido noticiadas na imprensa diversas situações que testemunham o agudizar desta problemática de que se salientam as seguintes:

O Diário de Notícias digital publicou, em 29 de fevereiro pp., a notícia "*Taxistas pedem a ministro da Economia que faça "cumprir a lei" em relação à Uber*".

Também em 29 de fevereiro pp., a edição do Dinheiro Digital publicou uma notícia sob o mesmo título "*Taxistas pedem a ministro que faça «cumprir a lei» em relação à Uber*".

Em 1 de Março pp., o jornal "Público" publicou a notícia subordinada ao título "*Taxistas pedem a ministro que faça a Uber cumprir a lei*".

Em 6 de Abril pp., o "sapo" noticiou que "*Taxistas anunciam semana de luta contra a Uber*".

Segundo Florêncio Almeida, presidente da ANTRAL *"Na semana de 29 de abril, as duas associações (ANTRAL - Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros e FPT - Federação Portuguesa do Táxi) vão fazer acções de informação e sensibilização sobre a Uber."*

No passado dia 14 de abril, o jornal "Público" noticiou que **"*Taxistas apelam à solidariedade da população na "luta contra a Uber"*".**

3.2. No verão de 2015, mais de 11 mil pessoas assinaram uma petição entregue na Assembleia da República, que pedia ao Governo que agisse de forma a *"regular este sector, proporcionando escolha ao consumidor, e promovendo opções de mobilidade inteligentes que complementem as alternativas de transporte existentes."*[1]

3.3. A Uber é uma empresa americana, do setor de transporte e tecnológico, que desde 2009, data da sua constituição, se dedica a oferecer um serviço, semelhante ao táxi tradicional, através do uso de aplicativos tecnológicos, pela via da Internet.

A ferramenta em que a Uber alicerça o seu serviço é designada de "E-Hailing"[2], cujo elemento central consiste na **requisição de um táxi** através de um dispositivo eletrónico, geralmente um *tablet*, ou um *smartphone.*

A Uber é titular de um domínio na internet (www.Uber.com) e de um sistema de descargas de aplicação para *smartphone* e outros.

Através desse meio e com veículos e condutores que através do mesmo se cadastram, a Uber desenvolve um serviço de transporte remunerado de passageiros em Portugal, aos utilizadores, também, aderentes.

Estes serviços funcionam através de uma "app", descarregada do *site* **www. Uber.com,** a que qualquer pessoa pode aceder e instalar no seu equipamento móvel.

Uma pessoa que queira utilizar esta "app" tem de criar uma conta de utilizador, onde indicará o seu nome, endereço de correio eletrónico e número de telefone móvel, ao qual deverá associar um cartão bancário de pagamento válido.

---

[1] Petição acessível em http://peticaopublica.com/pview.aspx?pi=pt76967.
[2] *The street hail market and the dispatch hail market.*

3.3.1. Em Lisboa, as opções são, além do Uber Black (viagens em carros topo de gama), o Uber X (viagens em veículos e com preços económicos), e o Uber GREEN (viagens com preços idênticos aos do Uber X, mas em veículos 100% elétricos).

3.3.2. No Porto, as opções disponíveis são o Uber X e o Uber Green.

3.3.3. Em todo o território nacional recorre a modalidades de transporte para empresas.

II- PRONÚNCIA AMT

4. Atendendo a que a solicitação do GSEAA se foca também "... no suporte de uma tomada *de posição... no plano das políticas públicas"* parece útil realçar as diferenças que a lei atribui à Missão e aos Estatutos da AMT e do IMT.

   Com este objetivo afigura-se-nos que a chave mais clarificadora da boa interpretação reside na Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na base da qual, e, através do Decreto-Lei nº 77/2014, de 14 de maio, o IMT se transformou num organismo de **regulamentação técnica** das diferentes atividades associadas a cada modo[3], de **licenciamento**, e de **representante do Estado**, para efeitos do exercício da sua **função concedente**, na gestão das **concessões rodoviárias**, e de todas as matérias com eles relacionadas, designadamente, no que se refere à garantia da defesa do Estado concedente em sede das diversas **ações arbitrais** que são interpostas pelas concessionárias[4].

   Paralelamente, na base da mesma Lei-quadro, a AMT aparece como uma entidade nova criada *ab initio*, enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.[5]

5. Sendo esta a primeira solicitação do Governo no sentido de a AMT apresentar sobre um determinado tema uma **"análise estruturada"** que possa servir de **"suporte à decisão"**,

[3] A título meramente exemplificativo refiram-se os Centros de Inspeção Técnica Automóvel, as cartas e outros títulos habilitantes de condução, os exames públicos e privados de Condução, as Escolas de condução, os transportadores de passageiros, e, os de Mercadorias, *o Rent-a-Car*, as plataformas tecnológicas de intermediação entre a Procura e a Oferta, etc.

[4] Em articulação sistémica e permanente com o Gabinete Ministerial.

[5] AMT, Relatório de Atividades de 2015, publicitado no sítio da AMT, acessível em http://www.amt-autoridade.pt/.

quer no domínio das **Políticas Públicas**, quer no **campo regulatório**, importa clarificar/desenhar com criatividade a **metodologia** mais apropriada.

5.1. Nesse sentido, afigura-se-nos que esta Metodologia deverá ser **iterativa**, partindo (1) da **caraterização objetiva** da **situação existente** em **Portugal**, obtida através de informação prestada pela própria Uber, em cumprimento de uma solicitação expressa da AMT[6], na medida em que Uber, enquanto "entidade" de mobilidade está sujeita aos Poderes previstos no artigo 46º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, para depois (2), a **submeter a diversos "Prismas Heurísticos"**, baseados nos *corpus* científicos mais relevantes em função da matéria, ou seja: (2.1.) do Direito, nacional e comunitário, (2.2.) da Economia, (2.3.) das Políticas Públicas, e (2.4.) da Regulação.

A aplicação destes sucessivos "Prismas Heurísticos" vai ser sumariada nas **Considerações Finais**.

A concluir, apresentar-se-ão as Conclusões com uma síntese relativamente à **Análise Estruturada** que nos foi solicitada.

5.2. A posição da AMT enquanto regulador económico independente é muito simples e compreensível perante os seguintes elementos:

5.2.1. A AMT não é um **micro legislador**.

5.2.2. Qualquer **regulação eficiente** exige como condição prévia sine qua non que todos os *players* nos mercados cumpram rigorosamente o ordenamento jurídico aplicável.

5.2.3. Qualquer **regulação eficiente** exige também uma atitude proativa que vise captar e antecipar a turbulência competitiva que molda o presente na construção dos múltiplos futuros verosímeis, e

5.2.4. Qualquer **regulação eficiente** tem obrigação de conferir pleno acolhimento aos pressupostos expressos no ponto 2. supra.

[6] Já na execução deste Metodologia, a AMT ouviu a Uber, no dia 1 de abril pp., e também as Associações representativas dos Táxis, a *Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros* (ANTRAL), e a Federação Portuguesa do Táxi (FPT).

6. Assim sendo, a presente Pronúncia ocupar-se-á das seguintes Questões polares:

6.1. Que caracterização fatual da presença da Uber em Portugal?

6.2. Que enquadramento jurídico das atividades com as quais a Uber interfere?

6.3. O que é a Uber, juridicamente?

6.4. Que antecedentes conhecidos?

6.5. Que inserção no Direito e nas políticas da UE?

6.6. Que situações concorrenciais nos Mercados da Mobilidade, em Portugal?

6.7. Que Políticas Públicas?

6.8. Que antecipação da posição regulatória da AMT?

Sublinhe-se que estas duas últimas questões 6.7. e 6.8. equacionam a resposta à **análise estruturada** que o Gabinete do SEAA nos solicitou.

II.1. A "Uber" em Portugal: Que elementos caraterizadores?

II.1.1. Caraterização obtida da própria Uber, solicitados pela AMT[7]

7. À pergunta ***"Qual o enquadramento jurídico ao abrigo do qual a* Uber *atua em Portugal?*** a Uber respondeu do seguinte modo:

De forma a responder corretamente a esta questão, é importante fazer uma importante distinção entre o que é a atividade da Uber *e a atividade dos parceiros da* Uber *em Portugal.*

[7] (1) Doc. 1 – E-mail da Uber, de 31.03.2016;
(2)Doc. 2 - *Dossier* sobre a atividade da Uber em Portugal, intitulado "A REVOLUÇÃO DOS SMARTPHONES: MELHORES OPÇÕES DE TRANSPORTE E NOVAS OPORTUNIDADES PARA AS CIDADES";

a) Uber

Existem duas empresas Uber relevantes para a prestação dos serviços da plataforma Uber em Portugal.

*A **Uber Portugal Lda.** é uma sociedade de direito português, com sede em Lisboa, na qual trabalham a tempo inteiro seis pessoas e que tem como objetivo a divulgação e a **prestação de serviços de suporte à operação da plataforma tecnológica da Uber** em Portugal.*

*A **Uber BV** é uma sociedade de direito holandês que **disponibiliza e opera uma plataforma tecnológica** que, através de uma **aplicação para smartphone**, pretende ligar **consumidores interessados em ser transportados** a **operadores económicos licenciados** interessados em prestar este serviço. Esta ligação entre consumidores e operadores económicos licenciados é feita através da plataforma tecnológica da Uber na qual, quer os **consumidores**, quer os **operadores**, se registam após aceitarem expressamente os termos e condições de utilização da plataforma.*

Materialmente, a atividade exercida pela Uber BV consiste numa atividade de intermediação: a Uber BV disponibiliza uma plataforma que permite a dois sujeitos (ao consumidor e ao operador económico) estabelecerem entre eles uma relação. (...)

Esta configuração jurídica dos serviços prestados pela Uber pode ainda ser analisada numa dimensão negativa, isto é, delimitando os serviços que a Uber não presta. Com efeito, a Uber BV não disponibiliza aos consumidores o serviço de transporte, na medida em que efetivamente a Uber BV não dispõe de veículos para neles transportar terceiros (não é proprietária, possuidora ou locatária de veículos com esse fim) e não tem contratos celebrados com condutores. Em consequência, a Uber não presta um serviço de transporte, não aluga veículos aos consumidores e não lhes oferece o serviço de condução de veículos (de que disponha ou de terceiros); e, de facto, não celebra com os consumidores contrato com tal conteúdo ou semelhante.

A contratação do serviço de transporte ou aluguer de veículo com condutor é celebrada diretamente entre o consumidor e o operador económico, sendo que tal facto sai

salientado pela circunstância de o preço ser pago por aquele a este, e de este em consequência emitir o respetivo recibo e fatura eletrónica.

b) Parceiros da Uber em Portugal

Em Portugal, a Uber ***opera exclusivamente em parceria com operadores económicos licenciados de acordo com a legislação em vigor****. Este tipo de operadores já exercia esta atividade em Portugal antes da chegada da Uber ao mercado - a Uber veio, com recurso à sua plataforma tecnológica, criar uma intermediação mais simples e eficaz entre estes operadores e os consumidores, trazendo importantes oportunidades económicas ao primeiro, e mais opções de mobilidade aos últimos.*

Os operadores licenciados com os quais a Uber opera em parceria em Portugal são autorizados a realizar atividades de transporte privado remunerado de passageiros ou aluguer de veículo com motorista ao abrigo dos regimes jurídicos que regulam as suas atividades, nomeadamente:

- ***Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor****, táxi letra "A", previsto na Portaria n.º 149/89, de 4 de abril;*
- ***Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros com motoristas de turismo****, táxi letra "T", previsto no Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto;*[8]
- ***Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos sem condutor (Rent-a-Car)****, ao abrigo da possibilidade de celebração de contrato adicional de condutor, previsto no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto;*[9]
- ***Entidades autorizadas ao exercício da atividade de agências de viagens e turismo que transportem passageiros*** *nos termos do Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio;*[10] *e*
- ***Entidades autorizadas ao exercício da atividade das empresas de animação turística****, nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio.*[11]

---

[8] O Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, foi alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 66/85, de 11.10, passando a vigorar o regime de preços livres de acordo com o Decreto-Lei n.º 16/82, de 23.01.

[9] O Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro.

[10] *O Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio, foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 199/2012, de 24 de agosto.*

Embora concordemos que estes enquadramentos regulatórios, ou qualquer enquadramento regulatório para transporte remunerado de passageiros em vigência em Portugal, ***não tenham sido criados para acomodar a operação de plataformas tecnológicas como a Uber*** *- até porque a Uber só chegou ao mercado português em 2014 -* ***os operadores enquadrados nestes regimes legais não deixam de estar ao abrigo das leis em vigor.***

Para que a mobilidade em Portugal seja mais clara e transparente para todos os operadores e consumidores, ***defendemos a criação de um diploma regulatório[12] moderno*** *para o setor que traga uma mobilidade melhor aos consumidores portugueses e visitantes que se deslocam ao nosso país, que permita o acesso e a criação de oportunidades económicas e de trabalho a operadores e motoristas, e que esteja alinhado com os interesses das cidades[13] e economia portuguesas."*

8. À pergunta ***"De que forma são tributadas em Portugal, as atividades económicas que a Uber exerce em Portugal?"***, a Uber respondeu da seguinte forma:

"Na Uber, todas as viagens são pagas eletrónica e automaticamente, com recurso ao cartão de pagamento bancário registado pelo utilizador na sua conta. Não existem pagamentos em numerário aos motoristas. Por conseguinte, todas as transações e todos os cêntimos transacionados através da plataforma são rastreáveis. Isto resulta num elevado nível de transparência e num forte contributo para o cumprimento de todas as obrigações fiscais no setor, dominado historicamente por pagamentos em dinheiro e onde o cumprimento de obrigações fiscais é, por conseguinte, mais difícil de assegurar.

No final de cada viagem é automaticamente emitida uma fatura eletrónica em nome do prestador de serviço de transporte, com os dados fiscais introduzidos pelo utilizador, através de uma plataforma eletrónica homologada pela Autoridade Tributária e Aduaneira (...)

As faturas emitidas em cada viagem são disponibilizadas aos parceiros, que as submetem à Autoridade Tributária no formato SAF-T (Standard Audit File for Tax), o

---

[11] *O Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19.07, e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3.09.*

[12] Sublinhado nosso. Note-se desde já que esta solicitação envolve diversos riscos como se verá adiante concretamente no ponto 26.

[13] Sendo atualmente os táxis objeto de contingentes fixados pelas Autarquias, importa desde já saber se os seus titulares, enquanto órgãos de soberania, partilham deste ponto de vista.

padrão internacional para informação fiscal eletrónica definido pela OCDE. Portugal foi o primeiro país do mundo a adotar este padrão, em 2008.

Todos os parceiros e motoristas da Uber em Portugal estão registados para efeitos fiscais em Portugal, e pagam os seus impostos no país.

A Uber, enquanto plataforma internacional, tem a sua sede fiscal na Holanda, onde a maioria dos seus colaboradores para mercados europeus trabalha, e a partir de onde a empresa Uber BV assegura a operação da plataforma tecnológica em Portugal e em dezenas de outros países. A Uber BV cobra um valor[14] aos parceiros por ligá-los aos utilizadores, e por processar os pagamentos eletrónicos das viagens. Como uma empresa internacional com operações em dezenas de países, a Uber BV cumpre com todas as suas obrigações fiscais e com as regras de tributação internacionais e da União Europeia, como aliás se passa com variadíssimas outras empresas.

Em Portugal, a Uber Portugal Lda. emprega uma equipa local e portuguesa de seis pessoas. Esta empresa cumpre com todas as suas obrigações fiscais no país, e todos os rendimentos dos elementos da equipa são tributados em Portugal, o que inclui o pagamento de IRS e Segurança Social e demais impostos, taxas e contribuições previstos na legislação.

Graças à tecnologia, é possível trazer um nível elevado de transparência financeira e fiscal à mobilidade, que resulta num forte contributo para o cumprimento das obrigações fiscais por todos os envolvidos."

9. É ainda importante caraterizar a Uber através de outros documentos que ela própria enviou à AMT, nomeadamente o intitulado "*A REVOLUÇÃO DOS SMARTPHONES: MELHORES OPÇÕES DE TRANSPORTE E NOVAS OPORTUNIDADES PARA AS CIDADES*", nada esclarecendo quanto à natureza jurídica da Uber, nem quanto ao enquadramento jurídico ao abrigo do qual atua, nem quanto à forma de tributação das atividades económicas que exerce em Portugal.

   O objetivo do documento pretende apenas descrever:

[14] E esta operação inclui IVA?

"• Os benefícios de serviços de ride-hailing como a Uber; e

• O nosso compromisso de trabalhar com os responsáveis políticos e reguladores no sentido de criar um novo quadro regulatório que vá de encontro aos interesses de todos os agentes envolvidos – baseado em quadros regulatórios já existentes (e que estão a funcionar bem) a nível internacional."

Sobre esta matéria é relevante igualmente ponderar no *dossier* a que se refere o ponto 17.4. infra e que foi incluído na audição que o então Presidente do IMT (atual da AMT) realizou perante a Assembleia da República, em 10 de março de 2015.

Esta metodologia da AMT vai ao encontro do pressuposto da solicitação do SEAA, enunciado na alínea b. do ponto 2. supra, relativo ao surgimento de "*um **novo player** que parece satisfazer necessidades equivalentes" ao serviço de táxi, "posicionando-se, em conjunto com o seus parceiros, com uma **solução de mobilidade urbana, não sujeita à mesma regulação** que os prestadores de transporte público tradicionais*".

II.1.2- Caracterização obtida através da reflexão teórica no âmbito da Economia Industrial, especificamente nas suas aplicações à Inovação e à indústria de redes, bem como aos mercados globalizados[15]

10. A realidade Uber, referida nos pontos anteriores, pode ser interpretada como sendo apenas um exemplo de uma outra realidade, em tese muito mais vasta, e que resulta de **um complexo integrado de inovações tecnológicas/sociais/culturais/económicas,** que, no seu conjunto se podem qualificar como "***inovações paradoxais***", porquanto são, a um tempo, **radicais** ou **disruptivas**, pelo *breakthrouh (salto de uma clivagem muito significativa face à situação anterior)* que são suscetíveis de introduzir na gestão dos grandes sistemas, e, por outro lado **incrementais** pelo reduzido investimento que exigem para a sua operacionalização numa dada *geografia concorrencial* quer do lado do fornecedor do serviço, quer do lado do potencial utilizador.

[15] ***Anticipating 21st Century. Competition Policy the New High-Tech, Global Marketplace.***
A inovação e a tecnologia enquanto dimensões do processo concorrencial atuando em Mercados Globais – tema das audiências realizadas em 1995, nos EUA, promovidas pela Federal Trade Commission presidida por **ROBERT PITOFSKY**.

Estas realidades conformam aquilo que desde os anos 90 são integrados nas análises conceptuais das Políticas de Regulação e de Concorrência nos EUA como sendo os **Mercados da Inovação**.

Entre estes, no caso presente, avultam os designados *"low cost innovation markets"*.

Não são necessários novos investimentos em I&DT de base, mas são suficientes investimentos reduzidos para extrair sinergias concretas a partir de tecnologias já maduras aplicadas num ambiente *web*: **digitalização; redes de banda larga; infraestrutura de armazenamento de dados ancorados na *cloud***.

Isto começa a acontecer quando num ambiente propício manifesta-se a **"ideia"** da oportunidade de um determinado **modelo de negócio.**

Há então que saber aproveitar e potenciar as plataformas tecnológicas que permitem construir arquiteturas organizacionais, sociológicas e computacionais, que por sua vez permitem a interação entre a Procura e a Oferta de um determinado Serviço.

Em cada um dos elementos desta arquitetura organizacional existe uma componente de **inovação incremental**, mas da sua integração num complexo estruturado somos conduzidos a uma **inovação radical**, que permite **um sem número de aplicações de negócio,** que naturalmente são multiplicadas exponencialmente pelas **dinâmicas heterogéneas de globalização,** típicas da nossa **contemporaneidade.**

10.1. O elemento **cultural**[16] prevalecente naquele **complexo integrado de inovações** oscila entre a **apetência para a novidade**, própria da "cultura do efémero", e, a **confiança** quase espontânea e sem reservas que se instala entre desconhecidos, mas que aliás é hoje frequente nas redes sociais de perímetro cada vez mais consolidado. Significa isto que este elemento cultural se envolve **num mercado de dimensões globais**, atravessando diversas **Soberanias Estaduais**.

10.2. Simplesmente, como se verá adiante, esta confiança poderá envolver **riscos regulatórios** na medida em que propicia o **crescimento do Poder de Mercado**,

---

16 **MICHAEL E. PORTER**, "Attitudes, Values, Beliefs; and the Microeconomics of Prosperity", in **LAWRENCE E. HARRISON**, **SAMUEL P.HUNTINGTON (eds)** Culture Matters, New York: 2000.

favorece a **cartelização**, e, para além do mais, poderá permitir a **subtração** de **atividades económicas à Soberania Tributária dos Estados**.

É então habitual neste contexto fazer a **apologia da redução dos custos de transação** desta economia, invocando, em conformidade, o acréscimo da eficiência na utilização dos ativos já existentes, e da propensão para o investimento. Mas **omite-se o aumento substancial dos custos da informalidade que podem claramente conduzir a um saldo líquido negativo.**

10.3. A simbiose entre as componentes computacionais, sociológicas e organizacionais, com particular relevo nos **algoritmos** que conduzem ao "**pricing**" aplicável a determinados serviços nos **mercados de inovação** suscita importantes **riscos** de **cartelização** a que as Autoridades de Regulação e de Concorrência devem estar cada vez mais atentas.

Na verdade, como se sabe, os **algoritmos computacionais**, na sua **discriminação de preços** nos supra referidos mercados da inovação, através de protocolos com um elevado grau de complexidade, ampliado por uma velocidade tão elevada de análise de milhões de dados, permitem influenciar o comportamento dos consumidores, quase em tempo real, colocando assim os modelos convencionais da economia industrial, perante a **"impossibilidade" de garantirem uma concorrência equitativa em que a efetiva liberdade de escolha é assegurada.**[17]

10.4. Uma outra razão para a qualificação **"inovações paradoxais"**, emerge dos múltiplos efeitos de externalidades que as **plataformas "low cost" tipo Uber** possuem advenientes de uma **possível conjugação** com as **"inovações *high-cost*"** associadas às **tecnologias *big data*, *"Comunicações complexas com sensores embebidos"***, e às designadas **"internet das coisas"**[18].

---

[17] Entre diversos, SAMUEL B. HWANG, SUNGHO KIM, "Dynamic Princing Algoritm for E-commerce", in Advances in Systems Computing Sciences and Software Engineering (2006).
MARIO MONTI, "The New EU Policy on Technology Transfer Agreements", European Commissioner for Competition Policy, jan 2004.

[18] **"Big data Technologies"** – são as tecnologias que trabalham com uma novíssima unidade de medida, **"zettabyte"**, ou seja 10^{21}bytes, o que significa uma capacidade indescritível de **armazenar informação**, de sobre ela aplicar sofisticadíssimas **tecnologias de análise**, e de processar tudo isto a uma **velocidade inimaginável**.
Estas tecnologias são a alavanca processual para a migração efetiva da **sociedade da informação** para a **sociedade do conhecimento** e desta para a **sociedade das competências**, em particular daquelas que permitem **saltos competitivos**, hoje incomensuráveis.
"internet das coisas" – expressão que designa um conjunto de equipamentos que permite **efetivar comunicações**, em redes *"wired and wireless"*, com sensores que viabilizam o **conhecimento e a ponderação** do **comportamento** de **pessoas**, de quaisquer **organismos biológicos**, de **máquinas**, de **veículos** e de **infraestruturas**, com *"delays"* muito reduzidos.

Estas externalidades implicam **riscos regulatórios** muito ponderosos que as **Autoridades de Regulação** e de **Concorrência** em **Democracias de elevada qualidade** e de **respeito pelos direitos Humanos de cidadania**, **não podem** e **não devem ignorar**.

Neste contexto, as sugestões de ***data-led Regulation*** são inaceitáveis.

Na verdade, elas configuram um regresso ao paradigma de ***over-regulation***, tendo **falhas de regulação**, agora dissimuladas pela *tecnologia da modernidade*, **violando** não só a **Lei-quadro das entidades reguladoras** (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), mas também a **jurisprudência** da **União Europeia**, nomeadamente a que respeita aos **Direitos Humanos**, e, mais importante ainda, a filosofia subjacente à **Constituição da República Portuguesa**, no que tange aos **Direitos, Liberdades e Garantias**.

10.5. Assim sendo, uma hipotética adoção de um diploma legislativo que seguisse de perto aquele que foi apresentado pela Uber ao IMT em 16 de março pp., apresentado à AMT em 4 de abril pp., e que nesta pronúncia é analisado com detalhe no ponto 26 infra, constituiria uma volumosa **"falha de regulação"**, que colocaria em crise o cumprimento da Missão da AMT, no que esta significa de **"suprir falhas de Mercado sem gerar falhas de Estado..."**[19]

Os pontos 10.2. a 10.5. vêm plenamente ao encontro da "*prudência na tomada de posição pública sobre a matéria*", a que se refere a carta do Gabinete do SEAA (ver ponto 2. supra).

II.2. Atividades Económicas existentes em Portugal, com cuja dinâmica concorrencial a Uber interfere?

II.2.1. O "setor" dos TÁXIS, enquanto indústria de serviços e de conteúdos

11. A atividade de transporte em táxi congrega uma vocação empresarial com uma prestação de serviços e de conteúdos aos utilizadores e consumidores.

[19] AMT, Relatório de Atividades de 2015, publicitado no sítio da AMT, acessível em http://www.amt-autoridade.pt/.

Nesse contexto visa o lucro como qualquer empresa prestadora de serviços, e, comporta uma importante estrutura de custos associados, como o alvará, a aquisição dos veículos, o licenciamento, a contratação e formação de motoristas, com **tecnologias** cada vez **mais limpas**, e com equipamentos que permitem a **localização**, a **comunicação**, e, a **conectividade**, os respetivos seguros que cubram o transporte de passageiros, em paralelo com as condicionantes de estacionamento, estipuladas pelas Câmaras Municipais.

A isto acresce evidentemente o integral cumprimento das obrigações tributárias, em conformidade com a legislação aplicável.

Significa isto que estamos perante uma atividade fortemente regulamentada pelo direito nacional, e, que em grande medida reflete a transposição de diretivas comunitárias, de que se procura uma resenha sistematizada nos pontos seguintes.

11.1. **Acesso à atividade**

11.1.1. O transporte público em veículos ligeiros de passageiros só é permitido através do **"transporte em táxi"**, regulado pelo **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.

Importa salientar que a Lei nº **5/2013,** alterou o Decreto-Lei n.º 251/98, de forma a conformá-lo com a disciplina do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que **transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006**, relativa aos serviços no mercado interno.

O artigo 3º, sob a epígrafe **"Licenciamento da atividade"** dispõe o seguinte:

"*1 - A actividade de transportes em táxi* ***só pode ser exercida por sociedades comerciais ou cooperativas licenciadas*** *pela Direcção-Geral de Transportes*

Terrestres (DGTT), ou por empresários em nome individual no caso de pretenderem explorar uma única licença.

2 - Aos concursos para a concessão de licenças para a actividade de transportes em táxi podem concorrer para além das entidades previstas no número anterior, os trabalhadores por conta de outrem, bem como os membros de cooperativas licenciadas pela DGTT, e que preencham as condições de acesso e exercício da profissão definidas nos termos deste diploma.

*3 - A **licença** para o exercício da actividade de transportes em táxi consubstancia-se num alvará, o qual é **intransmissível** e é emitido por um **prazo não superior a cinco anos**, renovável mediante comprovação de que se mantêm os **requisitos** de **acesso** à **actividade**.*

4 - A DGTT procederá ao registo de todas as empresas titulares de alvará para o exercício desta actividade."

Atualmente é o IMT, entidade que sucedeu à anterior DGTT, responsável pela emissão destas licenças, preenchidos que estejam os respetivos requisitos. (Decreto-Lei n.º 236/2012, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio).

O **licenciamento** é titulado por um **alvará**, emitido e renovável, com validade máxima de 5 anos, mediante a comprovação, nos termos do artigo 6º, n.º 2, da Portaria n.º 334/2000, de 12 de junho, de que as empresas possuem ou mantêm o requisito de capacidade financeira, para o exercício da atividade de transportador em táxi, desde que:

- No início da atividade, possuam, pelo menos, o capital social mínimo estabelecido para constituição de sociedades comerciais[20] ou cooperativas;

[20] O Decreto-Lei n.º 33/2011, de 7 de Março, que alterou o Código das Sociedades Comerciais, o Regime Especial de Constituição Imediata de Sociedades e o Regime Especial de Constituição de Sociedades "on line", estabelece que o **capital social das sociedades por quotas a constituir possa ser livremente fixado pelos sócios** e que estes procedam à entrega das suas entradas nos cofres da sociedade até ao final do primeiro exercício económico. De acordo com esta alteração, em vez dos anteriores 5.000 euros, uma sociedade por quotas pode ser constituída com o capital mínimo de 1 euro, caso se trate de sociedade unipessoal, ou 2 euros se estiverem em causa dois sócios.

- Na renovação, o montante de capital e reservas seja equivalente a, pelo menos, €1,000 por cada táxi licenciado.

11.2. Licenciamento de veículos/Contingentes Municipais

11.2.1. As empresas titulares de alvará emitido pelo IMT podem **licenciar veículos** para **transporte em táxi**.

As **licenças** são emitidas pelos **Municípios**, nos termos do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 251/98, mediante concurso público, dentro de **contingentes** fixados com periodicidade não inferior a 2 anos, e caducam com os alvarás (artigos 13º e 14°).

Tais veículos obedecem ainda a uma série de requisitos igualmente definidos no diploma legal em referência, como sejam os definidos nos artigos 10º e 13°, sobretudo a exigência de **taxímetros**, salvo caso de isenção, e o cumprimento dos requisitos previstos na Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril, (que define as características e as normas de identificação dos veículos a utilizar na atividade de transportes em táxi), Despachos n.º 15680/2002, de 15 de julho (estabelece a obrigatoriedade dos automóveis utilizados no **transporte público** de **passageiros** possuírem **extintores de incêndio** em condições de imediato funcionamento, colocados em locais bem visíveis e de fácil alcance) e nº 10009/2012, de 25 de julho (que contem normas de identificação dos veículos licenciados).

O próprio regime de **estacionamento** é fixado pelas respetivas **Câmaras Municipais**, conforme dispõe o artigo **16.° do Decreto-Lei n.º 251/98**, a prestação de serviço é obrigatória, não podendo ser recusada, salvo nos casos previstos na lei (artigo 17°), e considera-se existir abandono de atividade, caducando a licença, *"sempre que os táxis não estejam à disposição do público durante 30 dias consecutivos ou 60 interpolados dentro do período de um ano."* (artigo 18º).

11.3. Certificação de motoristas

11.3.1. Os regimes jurídicos de acesso e de exercício da profissão de motorista de táxi e de certificação das respetivas entidades formadoras foi aprovado pela **Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro**[21].

Nos termos do disposto no artigo 3º do diploma legal em referência, para aceder à atividade de motorista é "*obrigatório a posse de título profissional de motorista de táxi, designado de CMT*[22]*, para o acesso e exercício da profissão.*"

Este certificado de motorista de táxi, *"comprova que o seu titular é detentor das formações inicial e contínua exigidas nos termos da presente lei."* (artigo 4º)

De acordo com o artigo 4º, nº5 *"O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), é a entidade competente para emitir o CMT, cujo modelo é fixado por despacho do presidente do conselho diretivo do mesmo instituto."*

Por sua vez a obtenção deste certificado está, nos termos do artigo 5º, "*dependente do preenchimento cumulativo, por parte do candidato, dos seguintes requisitos:*

a) Titularidade da habilitação legal válida para conduzir veículos automóveis, da categoria B, com averbamento da classificação no grupo 2;

b) Não ser considerado inidóneo, nos termos do artigo seguinte;

c) Escolaridade obrigatória exigível ao candidato requerente;

d) Aprovação no exame previsto no artigo 12.º;

e) Domínio da língua portuguesa.

---

[21] Que procedeu à conformação do regime jurídico da certificação das entidades formadoras que consta do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno; e à adaptação do regime de acesso e exercício da profissão de motorista de veículos ligeiros de passageiros de transporte público de aluguer, adiante designado por motorista de táxi, ao enquadramento legal constante da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpôs para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e do Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho, que criou o sistema de regulação de acesso a profissões (SRAP).

[22] Certificado de motorista de táxi.

2 - Verificados os requisitos mencionados no número anterior, o candidato requer ao IMT, I. P., a emissão do CMT, conforme modelo de requerimento a aprovar por despacho do presidente do conselho diretivo do mesmo instituto.

3 - No prazo de 60 dias, o IMT, I. P., pronuncia-se sobre o requerimento e, se for caso disso, emite o CMT. "

No artigo 2º impõe-se uma série de deveres aos motoristas de táxis, de que se destacam:

"e) Acionar o taxímetro no início da prestação do serviço de acordo com as regras estabelecidas e manter o respetivo mostrador sempre visível;

f) Colocar o certificado de motorista de táxi (CMT), o CMT provisório ou o comprovativo da entrega da declaração prévia (...) no lado superior direito do para-brisas, de forma bem visível para os passageiros;

g) Cumprir o regime de preços estabelecido nos termos legais."

11.4. **Regime de preços**

11.4.1. Os preços de atividade estão tabelados, mediante convenção celebrada entre a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE) e as associações do setor e devem ser afixados no veículo, conforme o exige o Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

11.4.2. A convenção de preços atualmente em vigor foi assinada, em 27 de dezembro de 2012, pela DGAE, pela Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e pela Federação Portuguesa do Táxi (FPT).

11.4.3. O preço dos táxis em Portugal, sujeito a regras tarifárias estabelecidas e convencionais que não podem ser alteradas, é revisto periodicamente.

Para melhor compreensão do regime de preços importa atentar no Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10 de julho, que é um diploma básico, ainda em vigor, e, que foi concebido para objetivos anti-inflacionistas imediatos de caráter global, com o desígnio reconhecido de permitir um acompanhamento rigoroso da formação dos preços, "*de forma a assegurar a*

formação progressiva de uma política de preços suscetível de conter o agravamento destes e incrementar o desenvolvimento económico"[23].

Neste sentido, prevê seis regimes de preços: preços máximos, preços controlados, preços declarados, preços contratados, preços de margens de comercialização fixadas e de preços livres.

Entretanto ao longo da década de 80 foi-se assistindo ao surgimento de vários regimes de preços bastante flexíveis que aos poucos iriam esvaziar os regimes mais rígidos.

A Portaria n.º 450/83, de 19 de abril, criou o regime de preços convencionados, ao abrigo do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 329-A/74, assente num regime de consenso e de auto responsabilidade dos agentes económicos que poderão agir livremente dentro da margem de manobra acordada, tendo em vista "*associar os agentes económicos a uma atuação conducente à contenção da inflação*"[24]

11.5. **Para concluir, importa reter:**

11.5.1. Os requisitos relativos ao:

- Acesso à atividade
- Licenciamento de veículos
- Certificação de motoristas,

correspondem à transposição de diretivas comunitárias.

Qualquer permissão para uma atividade concorrencial daquela que as empresas de táxis exercem, sem estas restrições, configura obviamente algo que é preciso **validar face aos objetivos** com que aquelas **diretivas obrigam os Estados Membros**, e, extrair daí as necessárias consequências.

11.5.2. O regime de **Preços Convencionados** corresponde, **no ordenamento jurídico português,** a uma **boa prática** para **suprir as falhas de mercado** decorrentes da

[23] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10.07.
[24] Preâmbulo da Portaria n.º 450/83, de 19 de abril.

óbvia **assimetria de informação, tendo em conta os regimes de Preços estabelecidos na legislação posterior a 25 de abril de 1974.**

Esta regulamentação muito detalhada da atividade ilustra bem a "***preocupação do setor do táxi com a concorrência de um serviço equivalente***, *prestado através da "Uber", que não cumpre os custos e requisitos de acesso à atividade, a fixação dos preços e os requisitos operacionais a que está sujeito o serviço de táxi*", expressa na carta do SEAA, a que se refere a alínea d.) do ponto 2. supra.

II.2.2. O "setor" *Rent-a-Car*, enquanto indústria de serviços e de conteúdos, em paralelo com empresas turísticas

12. O regime do acesso e exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, designada por *Rent-a-Car*, consta do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro.

    Este regime de acesso enquadra-se nas regras do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpôs a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, que estabeleceu os princípios e os critérios que devem ser observados pelos regimes de acesso e de exercício de atividades de serviços na União Europeia.

    O regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 181/2012 **abrange apenas a atividade de locação de veículos**, **não incluindo** outros tipos de contratos ou prestação de serviços de **disponibilização de veículos por períodos muito reduzidos**, vulgarmente designados por *car sharing*, em que o principal objetivo é a gestão de frotas das empresas, **nem alugueres de longa duração**, vulgarmente designados de ALD ou *renting*.

    O regime jurídico do *Rent-a-Car* permite ainda a celebração de contratos de aluguer de veículos *Rent-a-Car* com condutor, sujeitos ao cumprimento dos requisitos ali estabelecidos, designadamente a menção da disponibilização do condutor, o qual deve ser contratado pelo locador. O contrato deve obrigatoriamente obedecer à forma e conter

os elementos elencados no artigo 9º, destacando-se a identificação das partes, preço a pagar, serviços complementares e data e local do início e fim do aluguer.

Ou seja, se é verdade que as **empresas de *Rent-a-Car*** podem celebrar contratos de aluguer de veículos sem condutor, ou com condutor em circunstâncias especialmente previstas, **não podem, face ao regime legal em vigor, realizar** validamente, a título de prestação frequente e de volume significativo, o **transporte remunerado de passageiros ocasionais**.

É ainda importante salientar que o regime jurídico do *Rent-a-Car* **proíbe**, nos temos do n.º 3 do artigo 6º, a **sublocação dos veículos alugados**.

12.1. **Acesso à atividade**

12.1.1. A atividade de *Rent-a-Car* pode ser exercida por pessoas singulares ou coletivas estabelecidas em território nacional (artigo 1º do Decreto-Lei n.º 181/2012).

O exercício da atividade está sujeito a comunicação prévia ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (artigo 3º).

O **requerente** deve, nos termos do artigo 4º, possuir **idoneidade** devidamente comprovada, propor-se **explorar um número mínimo de veículos (sete, para o aluguer de automóveis ligeiros de passageiros)** e **dispor de, pelo menos, um estabelecimento fixo** para atendimento ao público.

A idoneidade é aferida relativamente ao requerente e, tratando-se de pessoa coletiva, também relativamente aos responsáveis pela administração, direção ou gerência, designadamente através da consulta do certificado do registo criminal, a promover pelo IMT.

São consideradas idóneas, de acordo com o artigo 5º, n.º2, *"as pessoas relativamente às quais não se verifique qualquer dos seguintes factos:*

a) Proibição legal para o exercício do comércio;

b) Condenação, com trânsito em julgado, por infrações cometidas às normas relativas ao regime das prestações de natureza retributiva, ou às condições de higiene e segurança no trabalho, à proteção do ambiente e à responsabilidade profissional, nos casos em que tenha sido decretada a interdição do exercício da atividade de Rent-a-Car, ou inibição do exercício do comércio por ter sido declarada a falência ou insolvência, enquanto não for levantada a inibição ou a reabilitação do falido."

12.2. **Licenciamento de veículos**

12.2.1. Na atividade de *Rent-a-Car* só podem ser utilizados **veículos** que obedeçam aos **requisitos cumulativos** enunciados no artigo 6º:

- Sejam **matriculados em Portugal**, sem prejuízo de os veículos de matrícula estrangeira em regime de aluguer sem condutor, admitidos temporariamente no território nacional, poderem ser realugados nos termos previstos no artigo 37º do Código do Imposto sobre Veículos;
- Sejam **propriedade do locador, ou adquiridos em regime de locação financeira**;
- **Não tenham mais do que cinco anos** contados a partir da data da primeira matrícula, salvo nos casos dos veículos com caraterísticas especiais, cujo limite de idade é definido por deliberação do conselho diretivo do IMT;
- **Pelo menos 10% dos veículos** do prestador de serviços, afetos ao exercício da atividade de *Rent-a-Car*, devem cumprir as **normas ambientais designadas de «Euro V»**, nos termos do Decreto-Lei n.º 346/2007, de 17 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 196/2009, de 24 de agosto.

12.3. O aluguer de automóveis sem condutor é uma atividade que representa uma importante mais-valia, sobretudo para o turismo em Portugal.

É uma forma generalizada de atrair os turistas a efetuar gastos complementares, além da passagem aérea, do alojamento, das refeições, das compras e de alguma animação, isto no que se refere ao "pacote turístico", promovido pelos operadores turísticos estrangeiros e comercializado pelas extensas redes de agências de viagens retalhistas, praticamente, em todo o mundo.

Uma das formas de facilitar o crescimento desta atividade será o desenvolvimento de destinos turísticos associados aos respetivos atrativos turísticos responsáveis pela deslocação e pela expetativa da visita.

O *"Rent-a-Car"* funciona como facilitador da visita a atrativos turísticos, sobretudo em locais rurais mais remotos, em especial nas regiões que não dispõem de aeroporto.

Mas, também é adotado pelos segmentos das viagens de negócios, de reuniões e congressos.

12.4. Nesta atividade de *Rent-a-Car* o transporte é um agente facilitador, com função básica e imprescindível de aproximação, da oferta e da procura.

É responsável pela dispersão e distribuição desta procura, deslocando os viajantes dos núcleos emissores para os recetores, ou vice-versa, gerando um verdadeiro fluxo humano sobre o globo terrestre. Como fenómeno socioeconómico, o turismo não seria possível sem a contribuição de uma estrutura específica para o traslado, a qual compreende um complexo processo que, no final, resulta na viagem.

Não seria possível o homem percorrer grandes distâncias se não pudesse contar com a utilização dos meios de transporte, pois não há outro método ou ato humano que seja capaz de realizar tal façanha. Sendo uma componente do produto turístico, o transporte talvez seja o elemento mais atuante nesse sistema, estando presente em todos os segmentos da atividade.

O aparecimento de novas ofertas turísticas, de que são exemplo os tuk-tuks, os riquexós, as *segways*, os 4L descapotáveis, produziu efeitos não só na realidade do setor turístico, mas também no contexto dos transportes terrestres.

12.5. Como resposta ao crescente peso da economia de turismo no país, foi criada a figura de "motorista de turismo".[25]

Todavia, nos últimos anos, a **falta de uma regulamentação única** no serviço de transporte de pessoas em **veículos automóveis com lotação inferior a nove lugares** tem vindo a dar azo a todo o tipo de abusos no aproveitamento deste segmento, nomeadamente por parte de agências de viagens e empresas de animação turística que têm vindo, na prática, a apropriar-se de um segmento de mercado originalmente exclusivo dos táxis, os quais, como se viu, se encontram sujeitos aos mais apertados requisitos, exigências e condições de acesso ao mercado.

Em teoria, os condutores ao serviço destas entidades, aos quais não é exigido qualquer tipo de certificação profissional para o transporte em veículos automóveis com lotação até nove lugares, estariam habilitados apenas a desempenhar um número restrito de serviços para as entidades mencionadas.

Porém, na prática, realizam a atividade de '*transfer*', quando e para onde os clientes desejarem, a maioria das vezes em veículos com lotação inferior a nove lugares, cuja utilização a lei atribui em exclusivo ao serviço turístico de transporte de passageiros[26].

12.6. Do que antecede resulta claro que a utilização de empresas *Rent-a-Car*, ou de quaisquer outras empresas de animação turística, ou de designação afim, como parceiros, não confere legalidade ao modelo de **negócio da Uber.**

Aliás, os pontos 12. a 12.6. correspondem plenamente ao pressuposto expresso na alínea c. do ponto 2. supra, que consta do ofício do SEAA, atinente à **"substituição** frequente do serviço de táxi por **serviços de transporte contratados através da plataforma "Uber"** (...) **prestados e faturados por empresas de aluguer de veículos sem condutor**, com contrato de condutor, **e empresas de serviço turístico**".

[25] O Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, criou um regime de licenciamento de veículo ligeiros de passageiros para transporte de aluguer com carácter turístico, o qual viria a ser exclusivamente atribuído aos supra mencionados "motoristas de turismo".

[26] Cfr. Artigo 26º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 186/2015, de 03.09.

II.3. O que é a Uber, à luz do Direito aplicável em Portugal?

II.3.1. Caraterização feita pelo Tribunal

13. Em 24 de abril de 2015, o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa julgou procedente a providência cautelar requerida pela ANTRAL contra a Uber Technologies Inc..

A **Uber deduziu oposição à providência cautelar decretada**, o que deu azo, em 25 de junho, a uma **decisão de confirmação**, aplicável às partes na ação – ANTRAL e Uber TECHNOLOGIES INC. - **proibindo as atividades da Uber em Portugal**.

Independentemente da parte injuntiva da sentença interessa aqui relevar os termos em que o Tribunal qualifica juridicamente a atividade da Uber, replicada nos pontos 13.2. a 13.4.

13.1. A sentença[27] determinou a notificação da requerida para a sua sede nos EUA, para, o imediato:

- ***Encerramento da página Web**, www.Uber.com, em Portugal, bem como **cessar a atividade de transporte de passageiros** em automóveis ligeiros por meio de aplicações destinadas a esse fim, também em Portugal e, no mesmo espaço, **cessar a angariação de meios e a execução de contratos de transporte de passageiros**, sob a designação de "Uber", ou de qualquer outra que seja denominada, para fins idênticos;*

- *Proibição em Portugal, da **prestação e adjudicação do serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros**, debaixo da denominação "Uber", ou outra qualquer, que seja denominada com idênticos fins, por parte da Requerida;*

- *Encerramento e **proibição de conteúdos, acesso e prestação do serviço de transporte de passageiros**, em Portugal, através da página Web www.Uber.com, ou qualquer outra que seja utilizada nos mesmos termos e para os mesmos fins;*

- ***Encerramento e proibição de qualquer aplicação "app"** ou de qualquer outro suporte ou sistema tecnológico ou informático, para prestar o serviço de passageiros, em Portugal;*

[27] Sentença de 24 de abril de 2015, confirmada pela Sentença de 25 de junho de 2015.

- ***Interdição de uso de cartões de crédito e sistemas de pagamento pela internet*** *para efeitos de cadastro na plataforma Uber e ordem de pagamento nesse âmbito.*

13.2. A sentença concluiu, pois, que a aplicação móvel Uber constitui uma forma de contornar as limitações de acesso e exercício da atividade de táxi, sem incorrer nos riscos ou custos associados e sem obedecer à regulamentação legal, devendo cessar o serviço de transporte remunerado em Portugal através da aplicação informática ("app"), pelas razões que se sintetizam:

13.2.1. *"A Uber,* ***com quem afinal são celebrados estes contratos de transporte ilegais****, mediante a utilização de motoristas particulares/empresas locais, encontrou uma forma de contornar as limitações quer de acesso, quer de exercício da atividade, sem incorrer nem nos riscos associados nem nos custos, estes suportados pelos locais."*

13.2.2. *"Por outro lado, sendo o mercado superavitário, excedendo, a oferta largamente a procura, a utilização destes veículos, descaracterizados, apregoados na internet como mais baratos e melhores, constitui sério prejuízo a um setor já de si com problemas decorrentes quer da conjuntura económica, quer do excedente verificado e agravado, pela utilização destes veículos."*

13.2.3. ***"A atuação da Uber constitui uma prática de concorrência ilegal, dificilmente controlável, fortemente prejudicadora deste setor****."*

13.2.4. *"Mas para além disto, constitui esta prática um risco, reafirma-se para o público em geral."*

13.2.5. ***"Quem utiliza este serviço****, não sabe a quem pertence aquele veículo, nem que o condutor não está habilitado com carteira profissional para o efeito (táxi), nem sequer sabe na prática quem é o indivíduo que o conduz, exceto o nome próprio, (por ausência da carteira profissional e certificado de taxista), que a qualquer momento pode deixar a atividade, nem sabe que o seu transporte não está abrangido por qualquer seguro, em caso de acidente, por ilegal."*

13.2.6. *"Mais ocorrendo qualquer circunstância, seja por acidente seja por crime que vitime o transportado, seja por qualquer questão do foro contratual, também não é fácil*

identificar o responsável pela reparação do dano, ou que responda pelo crime praticado, tendo até em atenção que a requerida afinal alega que quem presta o serviço é a empresa local (que o utilizador de todo desconhece), apesar de no usuário referir que o "seu parceiro contratual" é uma sociedade de direito holandês, sita em Amsterdão."

13.2.7. *"Afinal, se quem presta o serviço é a empresa local, não conhecida do consumidor, o transporte efetuado em Portugal, mas pago a uma entidade estrangeira e sita no estrangeiro, o seu parceiro contratual é a tal firma de direito holandês sediada na Holanda, a aplicação descarregada de um site pertença de uma firma americana, a quem poderá o consumidor peticionar qualquer direito, ou o ressarcimento de qualquer dano? Não é seguramente evidente, muito menos para o consumidor."*

13.2.8. *"Por outro lado, não decorre, sendo esta atividade ilegal e paga mediante cartão de crédito numa conta fora do país, sem emissão de recibo daquele transporte, que estejam cumpridos os critérios de tributação. Nem deduzida oposição, foi feita qualquer demonstração de que o fossem."*

13.2.9. *"Assim sendo, mais do que lesar os interesses dos associados da ANTRAL, lesa esta atividade da Uber, interesses públicos e tutelados pelo Estado, independentemente da satisfação ou não dos visados."*

13.2.10. *"Existe assim fundado receio de uma lesão grave e dificilmente reparável quer do direito dos associados da requerente, quer do interesse público em geral, sendo certo que a requerida enquanto continuar a atuar da forma por que o faz, continuará a celebrar estes acordos de transporte quer com veículos e motoristas não devidamente habilitados, quer com passageiros, não protegidos, prejudicando diariamente, a cada contrato e serviço os associados da requerida e o público em geral."*

13.3. A sentença refere ainda expressamente que *"Não se compagina a necessidade de por termo a esta actuação, com a demora de uma acção definitiva."*

13.4. No entanto, a Uber não cumpriu, até ao momento, a sentença[28], embora, como pode ler-se na página 20[29]:

> *"A requerida, face aos termos como foi proposta esta providência cautelar e aos pedidos nela formulados é parte processual e substantivamente legítima, uma vez que* ***é ela a titular do site e na aparência, titular da aplicação que dele é descarregada e que se destina a pôr em prática aquilo que é, na realidade, o serviço de transporte de passageiros "Uber"*** *e não a disponibilização da aplicação informática Uber.*
>
> *E* ***a tal não obsta****, conforme já apreciado nem* ***a menção de uma firma estrangeira nos termos e condições que aparecem para aceitação pelo utilizador ao descarregar a referida "app"****, de que ninguém ao que parece se lembra ou lê (...), sociedade de que de todo se desconhece a efetiva existência, o objeto social, forma de constituição, estrutura societária, etc."*

II.3.2. Avaliação da AMT

14. **A AMT respeita e assume naturalmente a avaliação do Tribunal quanto à ilegalidade da Uber**, indo apenas aduzir algumas considerações muito simples no sentido de facilitar a sua interpretação, tendo em conta a auto qualificação que a Uber faz de si mesma.

14.1. A Uber é, pois, uma "Plataforma Tecnológica" que operacionaliza Serviços de Transporte, através de "*operadores licenciados para o transporte remunerado de passageiros em veículos ligeiros ou para a atividade de aluguer de veículo com motorista*"[30], não cumprindo os diplomas legislativos aplicáveis que regulam o acesso

---

[28] No Memorando citado, a fls. 2, pode ler-se: *"É sabido que existe um* ***processo cautelar*** *que corre num tribunal, e de que* ***está pendente o recurso****. Tal como temos vindo sempre a dizer,* ***a Uber cumprirá todas as decisões judiciais definitivas que lhe sejam aplicáveis****. Estamos determinados em colocar a tecnologia ao serviço da mobilidade e em oferecer uma alternativa de mobilidade às cidades, complementar às infraestruturas e opções de transporte existentes."* Em nota de rodapé, relativa ao processo cautelar e ao recurso pendente, a Uber remete para mais informações em https://newsroom.Uber.com/portugal/a-Uber-em-portugal-actualização/.Consultado o *link* verifica-se que há apenas intenção de interpor recurso, como resulta do texto que se transcreve: *"Recebemos a notícia de que as medidas cautelares impostas à Uber Technologies Inc. manter-se-ão em vigor. Temos muita dificuldade em compreender esta decisão, uma vez que a entidade visada neste processo, Uber Technologies Inc., opera apenas nos Estados Unidos. Embora a Uber Technologies Inc não tenha operações em Portugal,* ***a empresa recorrerá desta decisão preliminar de forma a clarificar a situação****.*
O processo relativo à Uber Technologies Inc. está nas mãos dos tribunais. Continuamos determinados em cumprir e respeitar as leis portuguesas e as decisões judiciais que possam vir a ser proferidas e em cooperar com todas as autoridades, no que respeita aos serviços prestados em Portugal."

[29] Paginação nossa.

[30] Memorando sobre a operação da Uber em Portugal, elaborado, em 4 de abril de 2016, para a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.

e exercício da atividade de transporte público de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros.

Independentemente de ser simplesmente uma "plataforma tecnológica", é também uma componente da indústria de serviços e de conteúdos.

A "plataforma tecnológica" é apenas um meio instrumental do seu modelo de negócio, onde otimiza a prestação de serviços de transporte através da gestão em tempo útil da informação.

14.2. Embora o serviço de transporte não seja, na prática, nem realizado, nem supervisionado pela Uber, é necessariamente um serviço desenvolvido no contexto da aplicação Uber, dos seus algoritmos e da sua lógica própria, quer dizer, da sequência de comandos eletronicamente estabelecidos e desenvolvidos pela Uber, configurando um ***modelo de mobilidade urbana alternativa otimizada.***

14.3. Dentro do conjunto denominado de "tecnologia aplicada aos transportes", no qual se enquadra o modelo Uber, destaca-se uma ***inovadora modalidade de serviços de transporte individual, operando a aproximação de pessoas***, na medida em que, nesta expressão, se possa vislumbrar uma referência mais exata ao emprego inteligente de uma plataforma tecnológica na criação de um novo modelo, próprio e diferenciado, de mobilidade urbana.

14.4. O serviço propiciado pelo uso da plataforma Uber centra-se em avançado ***software*** com ***capacidade de realizar operações de aproximação de utilizadores, otimização de procura e controlo de qualidade dos serviços de transporte individual***. Mas, **envolve necessariamente** a prestação de serviço de **transporte individual**.

Basicamente, o modelo Uber constitui uma plataforma de tecnologia de acesso gratuito para dispositivos móveis (como *smartphones* e *tablets*), habilitado a estabelecer a conexão entre os utilizadores (passageiros) e motoristas (que designa

de parceiros)[31], num ambiente virtual organizado para propiciar a satisfação de uma específica procura de transporte.

Embora, o serviço esteja confinado, inicialmente, a um programa informático, que, ao ser descarregado em *smartphones*, consubstancia adesão a um contrato de ***licença de uso do* software** nas condições e finalidades previamente conhecidas, habilitando a usufruir das operações propiciadas pelo programa, a verdade é que se insere, incondicionalmente, num sistema fechado e único, que atende a propósitos gerais previamente definidos, conhecidos e consentidos, que é o transporte, com recurso a viaturas com condutor, em determinadas condições específicas.

14.5. Segundo o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa[32] *"a actividade ilegal da requerida esgota-se em cada contrato que celebra"*.

Para o efeito utiliza terceiros, que designa "parceiros", que suportam os custos da atividade, como resulta da sentença em referência *"A requerida, com quem afinal são celebrados estes contratos de transporte ilegais, mediante a utilização de motoristas particulares/empresas locais, encontrou uma forma de contornar as limitações quer de acesso, quer de exercício da actividade, sem incorrer nem nos riscos associados nem nos custos, estes suportados pelos locais."*

Isto significa que, para os efeitos legais pertinentes, a Uber tem de ser considerada um operador de transportes, não obstante para o exercício desta função se socorra de uma plataforma tecnológica.

É também a conclusão do Tribunal ao questionar: ***"Bom, se o utilizador que quer contratar um serviço de transporte, não contacta directamente com a pessoa que fisicamente o transporta, nem sequer conhece a sua identidade e não lhe paga, nem este conhece a identidade do utilizador, não fixa preços, nem dele nada recebe, como defender que é com estes e apenas com estes que tais contratos são celebrados?"***

E como defender que executando o utilizador todas estes passos relativamente à requerida (peticiona-lhe um serviço de transporte, que por esta é definido, mediante

[31] Memorando sobre a operação da Uber em Portugal, supra citado.
[32] Sentença de 25 de junho de 2016.

preço por esta igualmente definido e após lhe paga), não celebrou qualquer contrato de transporte com esta, sendo esta um mero intermediário?"

Justificando assim a sua posição: "*A requerida para efectuar o transporte de passageiros não necessita de ser a proprietária dos veículos, muito menos de os conduzir ou sequer de contratar ela os motoristas.*"

Concluindo assertivamente que: "*O modelo de negócio da requerida assenta precisamente numa total ausência destes custos, suportados pelos seus denominados parceiros de negócios (sendo que o negócio de que estes são parceiros não é decididamente de aplicações ou tecnologias informáticas), e auferindo estes uma remuneração, de forma que se desconhece, porque nenhum foi identificado e trazido aos autos, para além daquele que a requerida indicou - a Island rent.*"

Os fundamentos são os seguintes: "*Obviamente que ao referir-se que a requerida paga aos motoristas, se deve entender que esta, que recebe o preço do transporte, remunera aqueles que se cadastraram para o efeito, independentemente de serem pessoas colectivas (que contratam eles motoristas para este serviço) ou pessoas singulares, proprietárias ou detentoras de veículos cadastrados.*

Nem faria sentido que sendo a requerida uma mera intermediária, necessitasse de cadastrar estes veículos e motoristas, com exigências relativas à idade, carta de condução, etc..

Na procedência da alegação da requerida, seriam cuidados a observar pelas firmas transportadoras a que esta seria alheia (verdadeiramente não se vê que outros sites que coloquem prestadores de serviços ao alcance dos consumidores, interfiram ou se assegurem de aspetos internos e organizacionais das referidas empresas)."

Reiterando que: "*Assim se conclui que, conforme decorreu da instrução deste procedimento cautelar, a requerida está (ou estava) a explorar, em Portugal, a atividade comercial remunerada de transporte de passageiros em veículos ligeiros com condutor, sob duas modalidades, o Uber Black e o Uber X, com maior expressão nas cidades de Lisboa e Porto, mas, também, em todo o território nacional, com modalidades de transporte para empresas.*"

Acresce que o motorista pertence a uma das seis categorias de parceiros da Uber, tipificados no ponto 7. supra e, que no seu conjunto, têm já uma dimensão da ordem dos mil parceiros que, por serem partes contratuais num contrato (acordo no sentido do artigo 101º do TFUE[33]) são também empresas, no sentido que lhe é dado pelo artigo 3º do Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

14.6. A consequência de uma dada empresa inovar uma arquitetura onde aplica inovações tecnológicas ao mercado de transporte faz dessa empresa uma entidade de mobilidade a que se aplicam os Poderes que a lei confere à AMT.

14.7. As configurações operacionais e estruturais de uma tecnologia aplicada ao modo de deslocação de pessoas, capaz de mudar o comportamento dos atores participantes da relação jurídica de transporte, tem como consequência prática o surgimento de ***uma nova conceção de mobilidade urbana***.

Apesar de inconfundíveis os universos empresariais – um é o da tecnologia conformadora e o outro do serviço tecnologicamente conformado –, a verdade é que a respetiva interação traduz, em termos práticos, para os utilizadores da tecnologia, a prática de um novo serviço de transporte.

14.8. Enquanto o serviço de táxi é aberto ao público geral, a atividade de transporte sob o modelo Uber não é aberta ao público, posto que restrito ao universo de pessoas detentoras da específica plataforma tecnológica e que aceitem as suas condições.

O serviço de transporte sob o modelo Uber atende a um grupo diferenciado, específico, conhecido e, por isso, finito de consumidores. Portanto, esse serviço é de uso restrito.

Ambos são de acesso ao público, pois configuram modo e serviço de transportes que estão à disposição de toda a coletividade. No entanto, distinguem-se pelo ***espetro ou abrangência social do uso***.

[33] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

14.9. Com o desenvolvimento de *software* de partilha de informações a partir de uma plataforma tecnológica, capaz de interligar passageiros e motoristas, como o desenvolvido pelo modelo Uber, os utilizadores ***aderem a um ambiente virtual exclusivo*** de domínio da empresa de tecnologia, cuja projeção prática está limitada à viabilização de uma exclusiva procura de serviço de transporte. Essa adesão dá-se através de uma licença de uso do *software*, adquirida com a instalação da aplicação nos aparelhos eletrónicos móveis, e tal condição operacional restringe o uso do serviço a um grupo determinável de pessoas.

14.10. O elemento tecnologia é determinante para a criação deste novo modelo de mobilidade porque traça características operacionais que condicionam o serviço de transporte, que é naturalmente de acesso a todos interessados que cumpram e se mantenham sob as condições do próprio sistema, configurando-se, assim, um universo de utilizadores restrito a um grupo igualmente diferenciado de clientes.

Esta seletividade está, sobretudo, no interesse homogéneo desses clientes alcançarem um tipo de transporte organizado por um sistema avançado de tecnologia com a otimização e o valor agregados que só podem ser obtidos por essa via.

A realidade prática confirma estas premissas teóricas, pois o serviço de transporte não é fornecido a quem o solicita nas ruas das cidades ou em pontos específicos, tal como observado nos serviços de táxi. O transporte do passageiro depende, primeiro, da sua prévia adesão ao ambiente virtual, para depois contratar diretamente o serviço de transporte segundo as projeções tecnológicas da plataforma eletrónica.

14.11. Portanto, o modelo de mobilidade *sub judice* é um serviço de transporte diferenciado porque a ele agregam-se e desenvolvem-se novas competências, muito além do transporte público individual – categoria única que tem servido para catalogar o que até agora se conhecia ou se realizava por meio exclusivamente de táxis de acesso público e de uso irrestrito de passageiros.

Pode-se dizer que o avanço tecnológico experimentado no desenvolvimento de cidades inteligentes trouxe um novo serviço de transporte urbano: ***o transporte individual de passageiros não aberto ao público, mas restrito a grupo definido de passageiros (utilizadores da tecnologia), para a realização de viagens com***

características operacionais exclusivas (definidas por um ambiente social virtual), para cada percurso.

14.12. É inegável que o uso da aplicação Uber faz emergir novos comportamentos sociais, cujo resultado é a prática por motoristas e passageiros de um novo serviço (ou novo modelo) de transporte urbano individual (com o meio de transporte já conhecido e reconhecido pela Lei, o veículo ligeiro de passageiros).

14.13. A arquitetura Uber deu azo a um novo mercado da Mobilidade em que existem interfaces várias com uma tipologia diversificada de agentes económicos.

14.14. Os parceiros da Uber são as entidades que estão tipificadas no ponto 7. supra, e, que do ponto de vista da análise da concorrência, podem ser qualificados como empresas.

14.15. A especificação rigorosa dos parâmetros basilares que permitem uma identificação do seu **modelo de negócio**, designadamente (i) o tipo e natureza do serviço prestado; (ii) os requisitos de idoneidade de quem presta de facto esse serviço; (iii) as modalidades de angariação de clientes; (iv) os preços faturados.

Forçoso é concluir pela sua ilegalidade, tal como foi referido pelas comunicações remetidas pelo IMT para diversas entidades, incluindo a PSP (ver 17.1 infra).

Ao afirmar que: "***Estamos empenhados em trabalhar com os responsáveis políticos no sentido de criar <u>um quadro regulatório moderno</u>, que permita que a tecnologia traga melhores alternativas de transporte às pessoas das cidades portuguesas, que favoreça a criação de novas oportunidades económicas e de criação de emprego, e que privilegie a economia portuguesa.***"[34], **a Uber reconhece o exercício da respetiva atividade à margem do quadro legal português atualmente em vigor**.

14.16. Acresce ainda referir que, a fls. 18 do documento 2 "A REVOLUÇÃO DOS SMARTPHONES: MELHORES OPÇÕES DE TRANSPORTE E NOVAS OPORTUNIDADES PARA AS CIDADES", a Uber sugere que "*Portugal deveria adotar*

[34] Doc.2.

políticas que (1) reconheçam o papel das plataformas de tecnologia na mobilidade, e (2) incluam um regime jurídico do veículo de transporte privado de aluguer."

Sucede que, salvo melhor opinião, o regime jurídico do veículo privado de transporte de aluguer já existe, correspondendo ao conjunto de diplomas legais na base dos quais o IMT, em 18 de dezembro de 2014, comunicou à PSP e à GNR que a atividade da Uber era ilegal.

14.17. Essa "app" permite ao seu utilizador manifestar o seu interesse num serviço de transporte indicando o local onde pretende que essa viagem tenha início e selecionando o tipo de serviço de entre os disponibilizados na cidade onde quer viajar.

A Uber define o preço do transporte, como bem entende e sem sujeição a qualquer ponderação ou definição reguladora.

O valor do serviço é diretamente pago à Uber através de um cartão de crédito, sendo este montante colocado fora do território nacional, sem pagamento de impostos em Portugal e sem obediência às regras de deslocação de capitais.

Neste contexto, a garantia da "***coerência dos serviços*** *de transporte prestados ao público, a* ***adaptação do setor à evolução tecnológica*** *e enquadramento de mercado atual e a* ***paz social*** *entre os prestadores*", a que alude a alínea a. do ponto 2. supra, é um imperativo que impende sobre todas as entidades com responsabilidade na matéria, incluindo as forças de segurança, e a polícia, no cumprimento da missão de proteção e garantia da lei, da ordem e da segurança pública, num Estado de Direito Democrático e Constitucional.

15. Face à descrição que a Uber faz de si mesma, obtida através da utilização do artigo 46º dos Estatutos da AMT, e, que está replicada nos pontos 7 e 8 supra, **a Uber é ilegal, para além de estar em incumprimento de sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa**.

É sabido que a utilidade da via judicial é diretamente proporcional à respetiva repercussão final nas situações da vida real.

Justamente por isso, a execução das sentenças, melhor detalhada nos pontos 16. a 16.3., é atualmente encarada como um segmento fundamental da universalidade ou da **omnicompetência da tutela jurisdicional efetiva**, ou seja, do **direito subjetivo público** reconhecido a **todo e qualquer sujeito de poder agir judicialmente em defesa da sua esfera jurídica** e de **encontrar nas instâncias jurisdicionais uma providência adequada à proteção ou à efetivação/restauração dos seus direitos e interesses**.

Afigura-se, assim, paradoxal que, até ao momento, não haja conhecimento de qualquer iniciativa para dar cumprimento à execução desta sentença.

II.3. 3. Da execução da sentença

16. **A Uber não cumpriu**, tanto quanto se tem conhecimento, **as medidas cautelares decretadas pelo tribunal**.

Como ficou amplamente expendido no ponto 14., a providência cautelar destina-se a salvaguardar o direito ameaçado até que seja proferida decisão definitiva na ação principal.

Como é reconhecido na doutrina especializada[35] os procedimentos cautelares «*São, afinal, uma antecâmara do processo principal, possibilitando a emissão de uma decisão interina ou provisória destinada a atenuar os efeitos erosivos decorrentes da demora na resolução definitiva ou a tornar frutuosa a decisão que, porventura, seja favorável ao requerente*».

O que significa que a providência cautelar decretada só será eficaz na salvaguarda do direito ameaçado se, na ausência de cumprimento voluntário, a parte requerente (ANTRAL) dispuser de mecanismos que permitam a sua execução.

Nesse sentido são oportunas as considerações de Abrantes Geraldes: «*Proferida e notificada a decisão cautelar de que resulte para o requerido uma verdadeira obrigação de pagamento de quantia certa, de entrega de coisa certa ou de prestação de facto*

[35] Abrantes Geraldes, Temas da Reforma, III, Almedina, 3ª ed., pg. 35, 2003.

positivo ou negativo, cabe ao requerente o ónus de impulsionar o seu cumprimento coercivo.»[36]

16.1. A provisoriedade não é sinónimo de inexequibilidade, como medianamente resulta do artigo 375.° do Código de Processo Civil, segundo o qual: "*Incorre na pena do crime de desobediência qualificada todo aquele que infrinja a providência cautelar decretada, sem prejuízo das medidas adequadas à sua execução coerciva.*"

Pelo contrário, a exequibilidade das decisões cautelares que imponham imediatamente um dever de agir é condição fundamental para a sua eficácia.

A doutrina[37] reconhece ainda que ao **atribuir eficácia executiva às sentenças de condenação**, o Código quis **abranger nesta designação todas as sentenças em que o juiz expressa ou tacitamente impõe a alguém determinada responsabilidade**.

16.2. Nessa medida, a decisão da providência cautelar também terá de ser sempre **título executivo** suficiente, pois, através dela, indagou-se da real existência do direito ainda que através de prova sumária, ultrapassando-se em muito a mera previsão da sua constituição.

16.3. Face ao exposto, **cabe à ANTRAL, na qualidade de requerente do procedimento cautelar, desencadear os mecanismos processuais ao seu dispor para executar a sentença proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, no Processo 7730/15.0T8LSB, pondo fim ao incumprimento da Uber**, o que, tanto quanto é do conhecimento da AMT, não foi ainda accionado.

II.4. Que antecedentes? O que foi feito pelo IMT

17. Não tendo interesse prático a reprodução de todas as intervenções que o IMT, desde 2014, teve sobre a matéria, importa salientar sobretudo as seguintes:

17.1. E-mail de 18 de dezembro de 2014, para a PSP e GNR, em que se especificavam as violações do direito na base da informação veiculada pela comunicação social,

[36] *op. cit.*, pg. 264.
[37] Alberto dos Reis, Processo de Execução, 1.º vol., 3ª ed, pg. 116-36, 1985.

designadamente o Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, que regula os transportes em táxi, e o Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro, que estipula que os respetivos preços sejam fixados por convenção.

17.2. Sucessivos memorandos enviados ao Gabinete de Sua Excelência o SEITC[38], alguns dos quais com destino a órgãos de comunicação social, de que se destaca o de 25 de março de 2015, com respostas a questões formuladas pela RTP, em que se reafirmava aquela posição de uma forma mais detalhada.

17.3. Audição de todo o Conselho Diretivo do IMT na Assembleia da República, em 10 de março de 2015, onde o Presidente da IMT teve ocasião de reafirmar as posições supra citadas.

17.4. Em março de 2015 a Uber fez chegar um *dossier* de apresentação aos Gabinetes de Suas Excelência os Senhores ME[39] e SEITC de que se transcreve a seguinte clarificação da respetiva Missão, atribuída a TRAVIS KALANICK, CEO e fundador da Uber:

*"A missão da Uber é chegar a todas as grandes cidades mundiais e oferecer **um sistema de transporte eficiente**, conveniente e elegante".*

17.5. Posteriormente o IMT, na sua função de assessoria ao Governo, solicitou um Estudo ao *International Transport Forum* ITF/OCDE, de que o Secretário Geral é o Professor José Manuel Viegas.

II.5. Que possível inserção nas Politicas da União Europeia

18. A resposta clara a esta questão tem uma importância crucial e decisiva para a escolha de uma **Política Pública de excelência**, que procure atuar em tempo útil, com **credibilidade**, que **não gere falsas espectativas**, e que promova o **bem-estar social**.[40]

[38] Secretário de Estado das Infraestruturas, dos Transportes e das Comunicações
[39] Ministro da Economia
[40] Sobre o Estado Social de Direito, e a sua emanação da Constituição da República Portuguesa de 1976, ver **MARCELO REBELO DE SOUSA**, *Direito Constitucional I*, Braga, 1979, pp. 297 e seg.
Também, entre outros, **PAULO OTERO**, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*, Coimbra, 1998, p. 13.

E, na fase contemporânea do processo de Construção Europeia, regulado pelo Tratado de Lisboa (TL), e, pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, (TFUE), ambos entrados em vigor em 2009, as políticas relevantes na matéria objeto da presente Pronúncia são a **Política de Conclusão do Mercado Interno, na sua vertente Digital** e a **Política de Concorrência**[41], quer na vertente aplicável às **empresas** quer naquela que incide sobre os **Estados**.

Estas Políticas, nos seus aspetos mais pertinentes para as questões aqui em análise, são equacionadas nos pontos seguintes.

II.5.1. Política de Conclusão do Mercado Interno, na sua vertente Digital

19. A **conclusão do mercado interno** é um objetivo ontológico da construção do Sistema das Comunidades Europeias, desde logo plasmado no Tratado de Roma (1957), replicado no Ato Único Europeu (1985), no Tratado de Maastricht (1992), e no Tratado de Lisboa (2007)[42].

Todavia, tem sido sempre um objetivo recorrente face às barreiras internas que, por uma multiplicidade de vias, nomeadamente a heterogeneidade regulamentar, as assimetrias de informação, o quadro legal do direito privado e o enquadramento fiscal, têm impedido o seu desenvolvimento e adiado a sua plena materialização.

Também o mercado único digital de serviços, e de transação de bens tangíveis, enfrenta diferentes níveis de fragmentação que colocam entraves ao seu desenvolvimento.

Na nossa contemporaneidade, a evolução registada nas maiores economias, conjugada com o fraco crescimento económico registado na Europa, justifica inteiramente que o novo Presidente da Comissão Europeia reforce uma linha estratégica que já vinha da

[41] A importância da política de Concorrência aparece recentemente enfatizada no Relatório de Avaliação da Comissão Europeia Pós Programa de Ajustamento "*Relatório relativo a Portugal 2016*", de que se transcreve o seguinte excerto de um doc. SWD (2016) 90 final de 26.2.2016: "*(...) uma das formas de estimular o crescimento passa pelo* ***reforço da concorrência através de políticas*** *que melhorem o funcionamento dos mercados de produtos ao desregulamentarem e facilitarem a entrada ou a ameaça de entrada no mercado (...). Os estudos levados a cabo pela Comissão Europeia indicam que as reformas que facilitam a entrada no mercado e estimulam a concorrência nos mercados de bens e serviços poderão resultar em ganhos de produtividade de 2,3 a 3,2% num período de 10 anos (documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal, SWD/2014/423 final, de 2014, pp. 25-26; Thum-Thysen A., Canton E., Service sector mark-ups and product market regulation, Comissão Europeia, 2013, p. 13; IMF, Country Report for Portugal No 14/56, p.32.*"

[42] Datas de assinatura.

anterior Comissão no sentido de galvanizar esforços para a construção do mercado único digital.

Aliás, a economia digital pode também contribuir para tornar a sociedade mais inclusiva, pois os cidadãos e as empresas deveriam poder beneficiar plenamente dos serviços digitais, desde a administração pública, em linha, saúde, em linha, energia, em linha, até mobilidade, em linha, que deveriam estar disponíveis sem descontinuidades por toda a União Europeia.

Assim, uma das prioridades basilares do programa da nova Comissão Europeia, apresentado a 15 de julho de 2014, era, na expressão de Jean-Claude JUNCKER, criar um **mercado único digital conectado**.

Assim, a nova Estratégia para o Mercado Único Digital, estruturada em 3 pilares,

- Melhorar o acesso dos consumidores e empresas aos bens e serviços digitais em toda a Europa;
- Criar condições favoráveis para o desenvolvimento de redes e serviços digitais; e
- Otimizar o potencial de crescimento da Economia Digital.

inclui 16 iniciativas chave, a realizar até ao final do corrente ano de 2016, destacando-se, aqui, algumas dessas iniciativas:

- Análise aprofundada do papel das plataformas em linha no mercado, incluindo os conteúdos ilegais na internet;
- Inquérito Setorial a promover pela DGCOMP sobre o anti-trust, o domínio do comércio eletrónico em geral e o comércio em linha de bens, e a prestação de serviços em linha;
- Adoção de um Plano Prioritário de Normas e Interoperabilidade no Quadro Europeu de Interoperabilidade em domínios cruciais para o mercado único digital, entre os quais para serviços públicos.

Em conformidade com o anteriormente referido, um dos vetores fundamentais para o desenvolvimento do mercado único digital é a possibilidade de fruição pelos cidadãos de todos os benefícios daí decorrentes, em setores essenciais.

Com essa finalidade haverá que garantir a normalização e interoperabilidade nesses diversos domínios setoriais, como sejam, entre outros, a saúde, os transportes *(incluindo o planeamento de viagens e o frete eletrónico)* e a energia, pelo que a Comissão lançará em 2016 um plano integrado de normalização a fim de identificar e definir as prioridades-chave de normalização.

Simultaneamente, o desenvolvimento e a expansão da tecnologia móvel conduziram a uma forte redução nos custos com as transações e o surgimento de sistemas de informação consistentes e muito abrangentes, proporcionando a emergência das plataformas em linha, sejam as plataformas de comércio eletrónico, ou simples sítios de comparação de preços na Internet, desempenharem um papel cada vez mais central na vida económica e social, permitindo aos consumidores consultar informação em linha, interagir acedendo a conteúdos e serviços, e às empresas explorar as vantagens do comércio eletrónico.

No entanto, o acesso dos cidadãos à aquisição de alguns produtos ou serviços é frequentemente recusada por razões comerciais ou, não o sendo, está sujeita a preçário diferente, com base apenas na sua localização geográfica, limitando as oportunidades para cidadãos e empresas, impedindo o funcionamento do mercado único.

Como se pode inferir do referido, o impacto das plataformas colaborativas é muito variável, podendo em alguns casos, dependendo do tipo de plataforma e do seu poder de mercado, poderem controlar o acesso aos mercados em linha e exercer uma influência significativa na forma como os intervenientes no mercado são remunerados.

Este facto suscitou uma série de preocupações quanto ao crescente poder de mercado de algumas plataformas, nomeadamente a falta de transparência quanto ao modo de utilização da informação que recolhem, o seu forte poder de negociação em relação aos seus clientes, o qual se pode refletir nos seus termos e condições, a promoção dos seus próprios serviços em detrimento de concorrentes e políticas de fixação de preços pouco transparentes ou restrições em matéria de fixação de preços e condições de venda.

Resultado, por um lado, da necessidade de salvaguarda do equilíbrio entre aqueles aspetos e o desenvolvimento do mercado digital, a Comissão propôs-se realizar, com início no passado ano de 2015, a citada avaliação exaustiva ao papel das plataformas, nomeadamente na economia de partilha, e dos intermediários em linha, que deverá abordar questões como:

- A transparência, por exemplo nos resultados das pesquisas (envolvendo ligações pagas e/ou publicidade);
- A utilização pelas plataformas das informações que recolhem;
- As relações entre plataformas e fornecedores;
- As restrições à capacidade das pessoas e empresas passarem de uma plataforma para outra.

19.1. Todas as questões atrás referenciadas, com influência direta no universo das plataformas em linha e área da "economia partilhada", têm uma abrangência muito mais ampla, envolvendo todo o comércio eletrónico transfronteiriço de bens tangíveis e de conteúdos digitais.

Aliás, transparece naturalmente que, sem deixar de procurar enquadrar normativamente o desenvolvimento daquelas plataformas, é nas áreas do comércio eletrónico transfronteiriço de bens tangíveis e de conteúdos digitais, mencionadas, que se focam as maiores apostas da Comissão.

As ações identificadas e a desenvolver, iniciaram-se em 2015 e prolongam-se pelo corrente ano de 2016, compreendendo um conjunto vasto de iniciativas, de grande amplitude temática, que vão de questões puramente técnicas até à revisão de diretivas, tendentes a permitir a harmonização e articulação das práticas e normativos de cada Estado Membro.

Os objetivos, bastante ambiciosos, e o enquadramento, expostos, recomendam também algum comedimento relativamente ao efetivo cumprimento da calendarização prevista.

Nesse sentido, não é expetável a curto prazo qualquer avanço substancial em matéria de desenvolvimento e de harmonização do enquadramento legal das plataformas colaborativas.

20. A estratégia para a conclusão do mercado único digital não vai permitir, seguramente no período de tempo útil para a nossa Pronúncia, desaguar em qualquer instrumento jurídico vinculativo.

II.5.2. Política de Concorrência

II.5.2.1. Política de Concorrência na vertente aplicável às Empresas

21. Em linha com a análise apresentada nos pontos 10., 10.1. a 10.5. supra a disseminação de estratégias concorrenciais baseadas no então mencionado **complexo integrado de inovações**, e, em particular a Uber, tem caraterísticas que antecipam uma atenção crescente da **Política de Concorrência**, e das instituições envolvidas na sua *advocacy* e no seu *enforcement* nas diferentes geografias concorrenciais, designadamente Estados Unidos, União Europeia, ICN – International Competition Network.[43]

21.1. Importa, todavia, sublinhar que, sendo a **afetação de comércio entre os Estados Membros**, como é sabido, o critério demarcador da **separação da aplicação das jurisdições** da União Europeia e das autoridades de concorrência nacionais, e, sendo manifesto que uma "corrida de táxi" raramente incorre nessa afetação, fácil é concluir que a entidade relevante para a **aplicação das normas de concorrência do Tratado de Roma** aplicáveis às **empresas** é, em Portugal, a **Autoridade da Concorrência**. Isto significa que a lei aplicável é a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, concretamente os artigos 9º, 10º e 11º, enquanto homólogos dos artigos 101º (1), 101º (3) e 102º TFUE.

Todavia é também de recordar que os Estatutos da AMT igualmente a vinculam a esta Lei n.º 19/2012, o que significa que está subordinada ao artigo 17º, n.º 3, na base do qual sobre a **AMT impende a obrigação de comunicação à AdC de qualquer indício da prática destes ilícitos**.

[43] Sobre a génese e, as potencialidades do direito da concorrência, nesta vertente aplicável às Empresas, mais conhecida por "*anti-trust*"é muito interessante refletir sobre o artigo da Professora **ELEONOR FOX**, *"The Battle for the Soul of Antitrust"*, *in* Columbia Law Review, 1987, pp. 917.

21.2. **Esta obrigação impende igualmente sobre os Gabinetes Ministeriais**, nos termos do artigo 17º, n.º 5, da mesma Lei n.º 19/2012.

21.3. A primeira interface envolve naturalmente um *a priori* positivo na medida em que aquelas estratégias envolvem a abertura de novos mercados, potenciam a inovação e o crescimento económico.

Deste modo poder-se-á ver aqui a *rationale* para a norma 101 (3) hoje do TFUE, mas que data do Tratado de Roma de 1957.

21.4. Mas importa ponderar um outro conjunto de interfaces, com avaliações negativas face aos riscos existentes.

Entre outros riscos avulta, desde logo, a criação de condições que favorecem a **cartelização**, bem como a **consolidação do aumento de Poder de Mercado** [44].

II.5.2.2. Política de Concorrência aplicável aos Estados

22. No que concerne ao transporte (público) em táxi, o fomento da inovação e o **incremento da qualidade da prestação do serviço** impõem a ponderação da atribuição de um **"auxílio de estado"**, cumpridos os requisitos comunitários de «notificação ex-ante» e autorização da Comissão ou inscrição num regulamento de isenção por categoria, tendo sempre presente que nos termos do artigo 107º (1) do TFUE, qualquer empresa que beneficie de tal ajuda encontra-se favorecida em relação aos seus concorrentes, sendo tal prática suscetível de afetar as trocas entre os Estados Membros e falsear a concorrência.

Acresce referir que a **sanção aplicável**, perante a prova da ocorrência deste ilícito, consiste na **recuperação do montante do auxílio**, com **juros de mora**.

22.1. Recorde-se que um **Auxílio de Estado** no âmbito da **Política Comunitária de Concorrência** é definida pela conjugação dos seguintes 7 parâmetros:

1. Intervenção **seletiva** do Estado na Economia

[44] Esta problemática tem sido tratada em diversos "papers" especializados da Política e Concorrência sobre o "chapéu" de uma expressão ambígua, porque dotada de uma polissemia extrema, e que é "Economia Partilhada".

2. praticadas por **qualquer** entidade pública ou privada

3. fundamentadas em razões de **direito público**

4. que consista numa **vantagem económica**

5. que **falseie** ou **ameace** falsear a concorrência, e

6. **afete** as trocas comerciais entre Estados Membros,

7. **favorecendo** certas empresas, setores ou regiões.

Perante situações de alguma ambiguidade, o teste definitivo reside na origem dos fundos: **contribuintes** ou exclusivamente do **beneficiário**.

22.2. O novo Regime Jurídico da Concorrência constante da já referida Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, reforça ligeiramente as competências da AdC, face à lei anterior (i.e. Lei n.º 18/2003, de 11 de junho), aumentando a capacidade de intervenção da AdC, como se constata do artigo 65º.

II.6. Que situações concorrenciais em Portugal

23. O atual crescimento acelerado das cidades, em múltiplas dimensões, território, *mix* plurifuncional de residência, indústria de serviços, caleidoscópios de cultura e instituições do Poder, em paralelo com a multiplicação da sua centralidade por macro regiões, coloca naturalmente desafios novos aos sistemas de mobilidade e de transportes, não só na conetividade interna, mas também na externa, ao resto do Mundo.

Assim sendo, não é preciso adiantar mais nada para sublinhar a **apetência da Uber** para as **cidades mais internacionalizadas**, posicionando-se preferencialmente junto às **grandes interfaces** dos modos de **transporte**, com relevo para os **aeroportos**.

Assim sendo, qualquer análise objetiva conduz à perceção que, nesta contemporaneidade das sociedades fortemente mediatizadas, qualquer segmento sociológico ancorado nos *smartphones* ou nos *tablets* gostaria de poder utilizar uma

"plataforma tecnológica qualquer", chame-se Uber ou XPTO, que lhe resolvesse a necessidade imperativa de se deslocar quando aterra num aeroporto.

As suas necessidades de mobilidade envolvem com frequência malas pesadas e a oferta tradicional dos táxis nem sempre é convidativa.

23.1. Em Portugal, existem outras plataformas de intermediação eletrónica, concorrentes da Uber.

É o caso das seguintes:

- **Blacklane** (www.blacklane.com) é uma plataforma alemã fundada em 2008 que, segundo o seu sítio *web*, opera em mais de 180 cidades, onde **liga consumidores a motoristas licenciados**. Em Lisboa, de acordo com o sítio *web* da empresa para a cidade, a Blacklane promove-se como "uma alternativa ao táxi". O pedido de viagem com a Blacklane pode ser feito no sítio *web* da empresa, ou através da sua aplicação para *smartphone*.

- **BlaBlaCar** (www.blablacar.com) é uma plataforma francesa que opera um serviço remunerado de **partilha de boleias interurbanas** pagas, **exclusivamente entre particulares**, com 20 milhões de membros em 19 países entre os quais Portugal. Um particular tanto pode fazer uma reserva para viajar no sítio *web* da plataforma, como disponibilizar o seu carro para fazer viagens a outros particulares.

23.2. Noutras geografias concorrenciais, existem plataformas análogas à Uber, de que é exemplo a "*Lyft*" presente nos Estados Unidos, a "*Didi Kuaidi*" na China ou a "*Ola Cab*" na Índia.

24. As situações concorrenciais em Portugal estão por conseguinte a mudar, graças à INOVAÇÃO TECNOLÓGICA e sobretudo às INOVAÇÕES SOCIAIS, ancoradas naquelas.

A AMT estará naturalmente aberta a favorecer INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS que se traduzam em mercados com maior concorrência.

II.7. Que Políticas Públicas?

II.7.1. Credibilidade

25. De uma forma geral, nas análises com maior vocação científica sobre a Administração Pública e sobre as Políticas Públicas, é relativamente usual recorrer a metodologias centradas numa avaliação de mérito, algumas das quais estão divulgadas em publicações da **OCDE,** sendo referenciadas simbolicamente pela sigla **"4 E" – Eficiência, eficácia, economia e ética.**

Todavia, por todas elas perpassa um denominador comum, conclui-se que as Políticas Públicas para reunirem a excelência daqueles valores têm de começar por cumprirem o mais integralmente que seja exequível o pressuposto da **CREDIBILIDADE** aos olhos dos seus destinatários.

25.1. Num Estado de Direito o requisito básico "*sine qua non*" para a **credibilidade** reside no **cumprimento das sentenças dos tribunais**.

Sucede que nem sempre a regulação dos interesses conflituantes pode aguardar a decisão do Tribunal que resolve, de modo definitivo, o conflito.

Por vezes, torna-se necessário obter uma composição provisória da situação controvertida antes da decisão definitiva. Essa composição justifica-se sempre que ela seja necessária para assegurar a utilidade e a efetividade da tutela jurisdicional e, na medida em que contribui decisivamente para o êxito dessa tutela, encontra o seu fundamento constitucional na garantia do acesso ao direito e aos Tribunais (art. 20º/1 da CRP[45]).

A provisoriedade destas providências resulta quer da circunstância de elas corresponderem a uma tutela que é qualitativamente distinta daquela que é obtida na ação principal de que são dependentes, quer a sua necessária substituição pela tutela que vier a ser definida nessa ação.

Para atingir a finalidade de evitar a lesão ou a sua continuação, a composição provisória tem de ser concedida com celeridade: as vantagens dessa composição

[45] Constituição da República Portuguesa

serão tanto maiores quanto mais cedo ela puder garantir o direito, regular provisoriamente a situação ou antecipar a composição definitiva. Por isso, as providências cautelares implicam necessariamente uma apreciação sumária (*summaria cognitio*) da situação através de um procedimento simplificado e rápido.

De acordo com informação prestada, quer pela Uber, quer pela ANTRAL, existe um **recurso pendente no Tribunal da Relação de Lisboa**, ao qual foi fixado **efeito meramente devolutivo**, o que demonstra que abriu caminho à **execução imediatamente exequível na primeira instância, mesmo que de modo provisório, da decisão recorrida**.

A execução iniciada na pendência de recurso extingue-se ou modifica-se em conformidade com a decisão definitiva que vier a ser proferida no âmbito da ação principal, em conformidade com o artigo 704º do Código de Processo Civil em vigor, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

É sabido que o efeito devolutivo do recurso apenas transfere o poder jurisdicional do juízo *a quo* para o juízo *ad quem*, que terá o dever legal de proferir nova decisão, consubstanciando a reiteração do exercício jurisdicional sobre a causa.

Face ao exposto, forçoso é concluir que a Uber está em situação de incumprimento da sentença proferida em 25 de junho de 2015.

E é também forçoso concluir que cabe à **ANTRAL, requerente da providência cautelar instaurada contra a Uber, propor ação executiva com vista a assegurar o cumprimento efetivo e integral da sentença**.

O princípio da judicialidade da execução da sentença, que opera no plano da separação de poderes, significa que a execução das sentenças é «expressão do exercício da potestade jurisdicional», uma atividade própria e exclusiva da função judicial, e que **cabe aos tribunais, além de julgar, o poder (e dever) de executar o julgado**, ou seja, de – **na falta de cumprimento espontâneo e na sequência de pedido formulado pelo interessado** (a **ANTRAL**) – **garantir, no plano dos factos**, a **concretização do que foi determinado na sentença**.

25.2. Ora tendo a problemática associada à Uber e às suas consequências sobre setores tradicionais, e muito importantes da economia e da sociedade portuguesa, sido amplamente mediatizadas no País e no estrangeiro, desde 2014, como primeiro quesito para que qualquer Política Pública sobre esta problemática possa ser **credível** é indispensável que a:

- Uber suspenda a sua atuação **ilegal** no **Mercado de transporte de passageiros por Taxi, ou equivalente Rent-a-Car**, beneficiando de um **complexo integrado de inovações,** a que se refere, em especial, o ponto **10** supra, em conformidade aliás com a sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa (1ª Secção, Processo 7730/15.0TBLSB), de 25 de Junho de 2015.

- Cesse a sua estratégia de se legitimar através de uma **publicitação** incisiva, através de périplo por algumas instituições mais relevantes no panorama político português

- Cesse igualmente a sua **estratégia de reclamar um novo enquadramento regulatório**, para depois se conformar com o mesmo, já que esta prática é genuinamente incompatível com os princípios de um Estado de Direito, Democrático e, Constitucional, como é a República Portuguesa.

Adianta-se, contudo, que o **projeto de diploma regulatório autónomo** que a Uber entregou ao IMT **é, do ponto de vista da AMT, totalmente inaceitável**, como se demonstra no ponto 26. infra.

- Como qualquer empresa que quer operar naquele mercado, tem de se submeter aos normativos legais aplicáveis, e, que estão listados no ponto 11. supra.

II.7.2. Proposta da Uber

26. A Uber apresentou o que designou por "***Diploma Regulatório Moderno***", primeiro ao IMT, em 16 de março de 2016, e depois à AMT, em 1 de abril de 2016, como sendo a sua proposta para a resolução do que alguns designam "*vazio legal*" existente no ordenamento jurídico. Pela sua importância, e pelos riscos que encerra, apresenta-se

seguidamente uma análise detalhada desse projeto, tomando como base a metodologia adotada nesta pronúncia, tal como está referido em 5.1. supra.

26.1. Este diploma envolve diversos riscos, o primeiro dos quais é o de convidar o legislador português a cair numa armadilha de, em nome da promoção da concorrência, produzir uma lei que **cristalize essa mesma concorrência**, criando **barreiras à entrada** e condições para um algoritmo de preços que é um instrumento de **cartelização**.

Estar-se-ia assim a criar um "conflito legislativo" com o preceituado no novo Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, para além de colocar o legislador português em rota de colisão com a norma constante do nº 3 do artigo 4º do Tratado de Lisboa/Tratado da União Europeia.

Numa primeira apreciação regista-se que o **projeto de diploma regulatório** recorre a conceitos vagos e indeterminados, de conteúdo incerto e indefinido, na mais ampla conceção possível, impedindo uma apreciação rigorosa de um regime jurídico inequivocamente construído à medida da Uber.

Em todo o caso, na medida em que este conceitos vagos e indeterminados o permitem, proceder-se-á, em seguida, a uma análise concreta, ponto por ponto, de cada um dos artigos que integram o **projeto de *diploma regulatório moderno***, com vista à aferição do respeito e conformação quer com os princípios constitucionais inerentes a um Estado de Direito Democrático, Constitucional, como o Português, quer com os Valores, e, as Normas do direito comunitário, e, do direito da União Europeia.[46]

27. Este projeto de Decreto-Lei visa, nos termos do seu **artigo 1º (objeto)** regular a *"atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor"*, em termos das condições de acesso e de exercício da atividade por parte de *"pessoas singulares ou coletivas estabelecidas em território nacional"*, especificando que este decreto-lei *"não é aplicável aos transportes públicos de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros, também designados por transportes em táxi"*.

[46] Como se sabe o primeiro corresponde ao direito do sistema das Comunidades Europeias, imanente aos Tratados fundacionais de Paris(1951) e de Roma (1957), enquanto o segundo advém aprofundado e com um iniludível reforço das instituições supraestaduais com o novo Tratado fundacional da União Europeia, Maastricht (1.11.1993)

A aprovação deste regime regulatório determina a coexistência na ordem jurídica portuguesa de **dois regimes desiguais e desproporcionais de transporte de passageiros em veículos automóveis ligeiros, com níveis de exigência díspares,** designadamente no acesso e exercício da atividade, na certificação dos motoristas, no licenciamento dos veículos, o que parece absolutamente **inaceitável face aos princípios da igualdade e da justiça que conformam** um Estado de direito democrático, designadamente o direito a igualdade de oportunidades, e garantia igual de direitos e deveres.

Acresce que, o **acervo legislativo, atualmente em vigor, aplicável ao transporte em táxi, está em conformidade com a Diretiva 2006/123/CE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, **relativa aos serviços no mercado interno**, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho.

Como é sabido, o Tratado da União Europeia estabeleceu uma Ordem Jurídica Comunitária autónoma (não derivada dos direitos nacionais) e da qual importa aqui relevar os seguintes elementos estruturantes[47]:

1. O primado (acórdãos COSTA/ENEL e SIMMENTHAL),
2. O efeito direto (acórdão VAN GEND & LOOS), e
3. A passagem de competências anteriormente nacionais a **exclusivamente comunitárias** após a sua atribuição prévia, como é o caso das regras de concorrência.

O princípio do primado[48] da ordem jurídica comunitária sobre o direito interno dos Estados Membros exige, por si só, a existência dos princípios da aplicabilidade direta dos Regulamentos, e, ainda do seu efeito direto (i.e., sem necessidade de serem vertidos nas ordens nacionais).

[47] Como está expresso no Acórdão do Tribunal de Justiça de 6.4.1962, Bosch, Proc. 13/61, Rec. 1961.

[48] O TJUE consagrou o princípio do primado no Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1964, Flamínio Costa contra E.N.E.L, processo 6/64, p. 549, no qual o Tribunal declara que: *"(...) diferentemente dos Tratados internacionais vulgares, o Tratado CEE instituiu uma **ordem jurídica própria**, integrada nos sistemas jurídicos dos Estados membros, (...) e, que se impõe às suas jurisdições). (...) instituindo uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de uma capacidade de representação internacional, e, em particular, de poderes reais emanados de uma limitação de competência, ou de uma transferência de atribuições dos Estados para as Comunidades, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e criaram assim um **corpo de direito aplicável aos seus nacionais e a si próprios" (Rec.p.1146)**.*

De uma forma muito sumária aduzem-se seguidamente algumas clarificações destes elementos no sentido de se compreenderem os riscos de, hipoteticamente, se poder legislar contra o acervo comunitário em vigor.

Qualquer tribunal nacional deve aplicar o direito comunitário na sua integralidade, e isto implica proteger os direitos que aquele confere aos particulares, e, deve também **ignorar** ou **afastar (desaplicar)**[49] quaisquer disposições do direito nacional que lhe sejam contrárias, sejam elas anteriores ou posteriores à norma comunitária em questão.

O efeito direto é igualmente uma caraterística estruturante da ordem jurídica comunitária, repetidamente assumida pelo Tribunal de Justiça. Este princípio "procede da natureza das Comunidades", e enfatiza o facto de que, quando os Estados Membros aceitaram criar um mercado comum que os envolvesse, estavam a aceitar que as suas regras se dirigem diretamente aos particulares[50]. Além disso, o preâmbulo do Tratado, ao referir que *"para além dos Governos se dirige aos Povos"* aponta no mesmo sentido [51].

Neste contexto, a **AMT** tem o **dever legal** de **não aplicar uma determinada norma que seja contrária à ordem jurídica comunitária**, na medida em que uma das suas principais obrigações é, nos termos do artigo 2º dos Estatutos[52], **zelar pelo cumprimento da ordem jurídica comunitária**.

Assim sendo, **qualquer regime regulatório moderno e inovador** que venha a ser adotado ou **qualquer alteração às leis nacionais vigentes** terão sempre de estar em rigorosa *compliance* com as normas comunitárias em vigor.

---

[49] Acórdão de 9 de setembro de 2003, Consorzio Industrie Fiammiferi e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C-198/01, que considerou que perante comportamentos das empresas contrários ao artigo 81º n.º 1 CE, que sejam impostos ou favorecidos por uma legislação nacional que legitima ou reforça os seus direitos, mais especialmente no que respeita à fixação dos preços e à repartição do mercado, uma Autoridade Nacional da Concorrência, que tem por missão, designadamente, assegurar o respeito pelo artigo 81º CE:

- Tem a obrigação de deixar de aplicar essa legislação nacional;
- Não pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos posteriores à decisão e deixar de aplicar essa legislação nacional, uma vez que esta decisão se tenha tornado definitiva a seu respeito;
- Pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos posteriores à decisão de deixar de aplicar essa legislação nacional, uma vez que esta decisão se tenha tornado definitiva a seu respeito;
- Pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos passados quando estes tenham sido apenas facilitados ou encorajados por essa legislação nacional, sem deixar de ter em devida conta as especificidades do quadro normativo em que as empresas atuaram.

[50] *Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de fevereiro de 1963, NV Algemene Transport – en Expeditie Ondernemming Van Gend & Loos contra Administração Fiscal neerlandesa, Proc. 26/72, Col. 1962, p. 205: "(...) o objetivo do tratado CEE, que é instituir um mercado comum cujo funcionamento diz diretamente respeito aos cidadãos da Comunidade, implica que este Tratado constitua mais do que um acordo que só cria obrigações mútuas entre Estados Contratantes (...) a Comunidade institui uma nova ordem jurídica de direito internacional, em benefício da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e* ***cujos sujeitos são não apenas os Estados membros, mas igualmente os seus nacionais" (Rec.p.23)***.

[51] Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 1991, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e outros contra República Italiana*, Proc. Apensos C-6/90 e C-9/90, Col. 1991, p. 1-05357.

[52] Aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

28. O **artigo 2º** deste projeto de Decreto-Lei estabelece o que designa como ***"Princípios Orientadores"*** **da** ***"atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor"***, os seguintes:

"a. A segurança no transporte, através do estabelecimento de sistemas que permitam o ***conhecimento prévio da identificação de passageiros*** *e motoristas, a avaliação da qualidade de cada viagem, a possibilidade de terceiros autorizados monitorizarem o percurso da viagem em tempo real, bem como a proteção de pessoas e bens através de uma preferência por meios eletrónicos de pagamento;*

b. A liberdade na prestação de serviços, através do estabelecimento de requisitos mínimos de acesso à atividade, no cumprimento de um objetivo de desburocratização e de incentivo do empreendedorismo e estímulo da economia;

c. O fomento de uma mobilidade eficiente, através da ***inexistência de quaisquer limitações quantitativas ou geográficas à atividade****, e a garantia* ***da liberdade de fixação de preço****, permitindo uma* ***adaptação imediata e constante entre a oferta e a procura****;*

d. A redução do congestionamento urbano e a promoção de cidades inteligentes, através da utilização de dados de tráfego para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas ambientais e de mobilidade."

Uma leitura simples destes "princípios orientadores" revela que, não obstante a linguagem genérica, estamos perante um **"fato à medida"** do **modelo de negócio Uber**, atribuído a um **Decreto-Lei** que, numa democracia de elevada qualidade, deveria ser sempre de **natureza geral e abstrata**.

Numa leitura mais atenta são, contudo, incontornáveis os riscos e os excessos identificados nos pontos seguintes.

28.1. Ora, a "*segurança no transporte*", a que se refere a alínea a) demonstra que os meios consignados para a assegurar são manifestamente **desproporcionais** face ao objetivo em presença - transporte público em veículo de passageiros.

A emergência e a proliferação de novas tecnologias, bem como todas as possibilidades que daí advêm tornam imperioso que os ordenamentos jurídicos tenham instrumentos eficazes quanto à proteção da privacidade de cada pessoa.

A recolha, tratamento e utilização de dados pessoais configuram, de um modo geral, uma ameaça à esfera privada dos sujeitos cujos dados pessoais são tratados e, de um modo particular, uma ameaça ao direito à autodeterminação informativa e à reserva da intimidade da vida privada que têm tratamento constitucional ao nível dos direitos, liberdades e garantias, designadamente nos artigos 26º, n.º 1, e 35º da CRP.

Em Portugal, o regime jurídico da proteção de dados pessoais está consagrado, em termos genéricos, na Lei n.º 67/98, de 26 de janeiro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Proteção de Dados Pessoais) que resultou da transposição da Diretiva Comunitária n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.10.1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Nos termos do artigo 2º do regime jurídico em referência "*o tratamento de dados pessoais deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, bem como pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais.*"

Sendo certo que quaisquer dados relativos a pessoas singulares identificadas ou identificáveis – como por exemplo o nome, morada, e-mail, idade, estado civil, situação patrimonial – em qualquer tipo de suporte – seja em papel, eletrónico, informático, som e imagem – bem como os dados de tráfego e os dados de localização recolhidos no âmbito das comunicações eletrónicas, e ainda a informação relativa à localização de determinadas pessoas (por exemplo através de sistemas de geolocalização) constituem dados pessoais, de forma alguma é aceitável o teor da alínea a) e da alínea d) que sob a veste da "*redução do congestionamento urbano e a promoção de cidades inteligentes*" através da "*utilização de dados de tráfego para o desenvolvimento e implementação de Políticas Públicas ambientais e de mobilidade*" permite influenciar o comportamento dos consumidores, quase em tempo real, colocando em causa a efetiva liberdade de escolha.

O **conhecimento prévio da identificação dos passageiros serve**, pois, apenas **objetivos exclusivos da Uber** - processamento e análise de dados com vista à obtenção de *insights* que levam a melhores decisões e direções estratégicas de negócio -, violando claramente o princípio da qualidade dos dados consagrado no artigo 5º, al. c) da referida Lei, segundo o qual "*Apenas são recolhidos os dados pessoais adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades da recolha*".

Ora perante esta possibilidade efetiva importa ter presente um princípio básico fundamental do Estado de Direito, nas suas relações com os cidadãos, é o da eliminação do **arbítrio e das lacunas de proporcionalidade** no exercício dos poderes públicos, e, da subsequente *accountability*, transparência e prestação de contas, com a consequente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes.

28.1.1. A alínea b) que preconiza *"A liberdade na prestação de serviços, através do estabelecimento de requisitos mínimos de acesso à atividade, no cumprimento de um objetivo de desburocratização e de incentivo do empreendedorismo e estímulo da economia"*, a pretexto da promoção da concorrência, **antes potencia a eliminação da concorrência**, propiciando uma maximização dos lucros dos empresários infratores, tendo em vista a supressão dos custos de transação, além da possibilidade da imposição de preços abusivos aos consumidores, impotentes perante a supremacia de tais agentes económicos, infligindo pesados custos ao bem-estar social.

A livre fixação de preços implica a **inexistência de qualquer regime de preços aplicável a determinado bem ou serviço**, resultando, na prática, uma liberdade total de fixação do nível dos preços.

Em termos do funcionamento quotidiano do mercado, a livre fixação dos preços significaria que ***qualquer* motorista habilitado**, com **carta de condução em vigor**, poderia utilizar ***qualquer* veículo inspecionado** para apanhar e deixar passageiros em ***qualquer* destino** mutuamente acordado, e por ***qualquer* preço** também mutuamente acertado. O mercado dependeria totalmente do acordo e consentimento mútuos entre as duas partes.

Um mercado livre, sem sujeição a qualquer modelo regulatório, levaria seguramente ao caos e à anarquia.

Importa ainda assinalar que a **livre fixação de preços não se confunde** com o **regime de preços livres**, ou seja, o deixar ao mercado a determinação dos níveis de preços, sendo, contudo, obrigatória a publicação em Diário da República dos bens sujeitos àquele regime.

28.1.2. A alínea c) **conflitua com o regime de acesso e exercício da atividade de transporte em táxi** contida na *"inexistência de quaisquer limitações quantitativas ou geográficas à atividade"*, com os contingentes fixados pelos municípios, subentendida na inexistência de quaisquer limitações *"geográficas à atividade"*, e **com o regime de preços convencionados**, patente na *"garantia da liberdade de fixação de preço"*.

29. O **artigo 3º**, sob a epígrafe "**Requisito de acesso à atividade**" é ambíguo, gerando incerteza jurídica, ao incluir normas na base das quais a atividade pode ser exercida por táxis – o transporte (remunerado) de passageiros em veículos ligeiros só é permitido através do "transporte em táxi" - que conflituam com o regime de preços livremente fixados no artigo 9º do projeto de diploma em análise.

O n.º 2 do artigo 3º prescreve que: *"(...) a atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor pode também continuar a ser exercida em território português por todas as entidades já autorizadas a realizar o transporte privado remunerado de passageiros ao abrigo dos regimes jurídicos que regulam as suas atividades, nomeadamente:*

a. *Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor (Rent-a-Car), ao abrigo da possibilidade de celebração de contrato adicional de condutor, previsto no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto;*

b. *Entidades autorizadas ao exercício da atividade de agências de viagens e turismo que transportem passageiros nos termos do Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio; e*

c. *Entidades autorizadas ao exercício da atividade das empresas de animação turística, nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, de 15 de maio."*

É verdade que as **empresas de *Rent-a-Car*** podem celebrar contratos de **aluguer de veículos sem condutor**, ou com **condutor em circunstâncias especialmente previstas**, mas é totalmente **contrário ao regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 181/2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro, que estejam autorizadas a realizar,** com caráter frequente e volume significativo, o **transporte remunerado de passageiros ocasionais**.

No que respeita às **agências de viagens**, o artigo 3º, n.º 2, al. h) do Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 199/2012, de 24 de agosto, postula que as agências de viagens e turismo desenvolvem, a título acessório, "*o transporte turístico efetuado no âmbito de uma viagem turística, nos termos definidos no artigo 15º*".

O n.º 3 do mesmo preceito legal ao prescrever que *"Encontra-se expressamente excluído do disposto no n.º 1 a comercialização de serviços que não constituam viagens organizadas, feita através de meios telemáticos ou da Internet, por empreendimentos turísticos e empresas transportadoras"* **exclui expressamente o transporte de passageiros oneroso**.

Resulta igualmente da análise do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de Setembro, que estabelece as **condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística** e dos operadores marítimo-turísticos, concretamente do artigo 26º, sob a epígrafe *"Utilização de meios de transporte"* apenas abrange *"a realização de passeios turísticos ou transporte de clientes no âmbito das suas atividades"*, ficando **excluído o transporte remunerado de passageiros**.

30. O **artigo 4º, n.º 3**, ao dispor que *"Os veículos não podem possuir qualquer característica distintiva"* **incorre em manifesto conflito com a Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril**, que define as características e as normas de identificação dos veículos a utilizar na

atividade do transporte em táxi, regulando também as condições de afixação de publicidade e caraterização dos equipamentos e dos elementos identificativos dos táxis.

31. O **artigo 5º**, sob a epígrafe **"Inspeções"** determina que *"Os veículos utilizados na atividade de aluguer de veículo com motor devem ser apresentados à inspeção técnica periódica prevista no Decreto-Lei n.º 144/2012, de 11 de julho, um ano após a data da primeira matrícula, em seguida anualmente, até perfazerem sete anos e, no oitavo ano e seguintes, semestralmente."*

O Decreto-Lei n.º 144/2012 de 11 de julho de 2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/2013, de 25 de julho, que aprova o regime de inspeções técnicas de veículos a motor e seus reboques, transpondo a Diretiva n.º 2010/48/UE da Comissão, de 05 de julho, que adapta ao progresso técnico a Diretiva n.º 2009/40/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, regula as inspeções técnicas periódicas, as inspeções para atribuição de matrícula e as inspeções extraordinárias de veículos a motor e seus reboques, previstas no art.116.º do Código da Estrada.

No que concerne à periodicidade das inspeções, o artigo 7º, n.º1 dispõe que *"nas inspeções periódicas, os veículos devem ser apresentados à primeira inspeção e às subsequentes até ao dia e mês correspondente ao da matrícula inicial, de acordo com a periodicidade constante do anexo I ao presente diploma".*

E nos termos do n.º 4 do Anexo I, apenas os automóveis ligeiros licenciados para transporte público de passageiros e ambulâncias devem ser inspecionados um ano após a data da primeira matrícula e, em seguida, anualmente, até perfazerem sete anos; no 8.º ano e seguintes, semestralmente.

Ora, a atividade que o projeto de diploma autónomo visa regular é o **aluguer de veículos de passageiros com condutor** que **não está licenciado para transporte público de passageiros remunerado**.

Aliás, o **aluguer com condutor** é uma **situação excecional** do regime jurídico do *Rent-a-Car*, cuja essência abrange apenas a atividade de locação de veículos, não incluindo outros tipos de contratos ou prestação de serviços de disponibilização de veículos.

32. O **artigo 6º** que pretende regular os "Seguros" apresenta uma redação genérica e imprecisa, não definindo especificamente as coberturas necessárias a cobrir os danos decorrentes da atividade quer para os destinatários dos serviços quer para terceiros.

    Acresce que, atenta a inexistência de um elenco de definições, indispensável à boa compreensão do projeto de diploma, não se percebe quem são os "operadores" obrigados a contratar seguros.

    Subsiste, por conseguinte, uma **insegurança acrescida** para o **público em geral**.

33. O **artigo 7º, n.º 1**, estatui que para o exercício da atividade de motorista de transporte de passageiros basta a detenção de "*habilitação legal para conduzir nos termos gerais*", colidindo frontalmente com a norma do artigo 5º da Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro, que regula os regimes jurídicos de acesso e de exercício da profissão de motorista de táxi e de certificação das respetivas entidades formadoras, nos termos do qual é obrigatória a "*titularidade de habilitação legal válida para conduzir veículos automóveis, da* ***categoria*** *B, com averbamento da classificação no* ***grupo 2***".

    O n.º 2 determina que *"Não pode ser admitido a prestar o serviço de motorista quem tenha sido condenado por decisão transitada em julgado:"*. Contudo, é omisso quanto à entidade competente para a fiscalização e exercício do poder sancionatório.

34. O **artigo 8º**, sob a epígrafe "Deveres dos motoristas" fica muito aquém da extensa e exigente panóplia de **deveres do motorista de táxi**, destinados à proteção dos utilizadores daquele meio de transporte, elencados no artigo 2º da Lei n.º 6/2013, de que se destacam:

    - Acionar o taxímetro no início da prestação do serviço e manter o mostrador sempre visível;
    - Colocar o certificado de motorista de táxi no lado superior direito do para-brisas, de forma bem visível para os passageiros;
    - Cumprir o regime de preços estabelecidos nos termos legais;
    - Não instar os transeuntes para a aceitação dos seus serviços.

De facto, quem utiliza o transporte em táxi sabe que o faz num veículo autorizado, devidamente identificado, com um condutor habilitado com certificado profissional adequado ao exercício da atividade, de acordo com um serviço tabelado, tudo garantias que o modelo de negócio subjacente ao projeto de diploma manifestamente não assegura.

35. O **artigo 9º** estabelece um regime de livre fixação de preços, gerador de distorções da concorrência, totalmente contrário ao regime de preços convencionados fixado pelo Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

    Para além da contradição formal, subsiste que neste ecossistema da mobilidade e dos transportes cabe ao Estado intervir de forma menos intrusiva que lhe seja possível para garantir que a inequívoca falha de mercado gerada pela assimetria de informação da grande generalidade das pessoas que constituem a procura destes serviços não é ampliada por uma falha de Estado que consistiria na sua emigração para uma parte incerta ao aceitar uma liberalização de preços.

    É neste contexto que o regime de preços convencionados, previsto na Portaria n.º 450/83, de 19 de abril, é o justo equilibro entre uma intervenção robusta do Estado nos regimes de fixação de preços previsto no Decreto-Lei 329-A/74, de 10 de julho, e a completa liberalização, que esta proposta da Uber pretenderia.

36. O **artigo 10º** que pretende regular as "Faturas" estabelece que "*o **representante local** assegura que, no final de cada viagem, são emitidos os documentos de quitação ao passageiro*", sem que defina quem é a entidade que desempenha tais funções.

    No atual quadro das finanças públicas a luta contra a fraude e evasão fiscal, mais do que um mero objetivo, é uma verdadeira obrigação pública, principalmente no cenário atual, caraterizado pelas graves dificuldades que o país e o seu tecido empresarial atravessam.

    É incompreensível, por omissão, de que forma é assegurado o cumprimento das obrigações tributárias por parte da empresa que explora a plataforma digital.

    Acresce ainda referir que o conceito de "representante local" constante deste preceito, mas também dos artigos 11º, 12º, 13º e 14º, é de tal forma indeterminado que impossibilita qualquer juízo de valor.

No entanto, sempre se dirá que as atribuições consignadas a esse representante local resultam, em última análise, da interface entre Portugal e a União Europeia.

Quanto à fiscalização do cumprimento dos requisitos relativos aos motoristas e aos veículos, que constam de diretivas comunitárias, só uma entidade que se relacione com o Ministério dos Negócios Estrangeiros poderá assumir essa responsabilidade bem como a de certificação dos motoristas, a que se refere o artigo 13º.

37. O **artigo 14º** subordinado ao título *"Partilha de informação"* apresenta uma redação vaga e indeterminada, não se percebendo quais são as "*entidades públicas*" a que se refere nem qual a "*informação relevante*" nem tão pouco qual a "legislação aplicável".

A título de nota final, é de destacar que o **incumprimento do regime jurídico que consta do projeto de diploma não tem consequências**, uma vez que **não estão previstas quaisquer sanções**.

O que pode ser interpretado no sentido de que o regime jurídico a instituir, contornando o quadro legal aplicável ao transporte de passageiros em veículos ligeiros, pretende apenas "silenciar" a forte contestação que a atividade da Uber, à margem da lei, tem suscitado.

38. Como síntese final desta análise ao projeto da Uber com a designação "**Diploma Regulatório Moderno**" é a de que o mesmo inclui um volume tão elevado de **disfunções**, de **conflitos com princípios constitucionais**, com **normas fundamentais de direito comunitário**, e, com o **ordenamento jurídico vigente**, em paralelo com importantes **riscos regulatórios** que **a AMT tem o dever de alertar o legislador** para a necessidade imperiosa de o mesmo **não vir a ser aceite**.

Conforme decorre do referido anteriormente, nomeadamente nos pontos 15. e 28., o grande obstáculo da Uber é a própria Uber, o que significa que ela deverá ser a primeira a conferir grande visibilidade a uma sua alteração radical de "postura", passando a cumprir as obrigações institucionais elementares do Estado de Direito Democrático da República Portuguesa.

II.7.3. Elementos para uma Política Inovadora

39. A AMT considera que nesta contemporaneidade está aberto espaço para uma política que induza o **aparecimento de novos mercados relevantes da mobilidade**, que deem acolhimento a **novos modelos de negócio.**

Estes novos mercados são essencialmente **mercados da inovação tecnológica**, **social**, **económica e cultural,** referidos no ponto 10. supra, e, que correspondem a **aspirações** de **futuro** de importantes **estratos sociológicos e económicos**.

O modelo da Uber é apenas um dos modelos possíveis para substantivar estes mercados.

Na realidade **nada obsta que não só novas empresas**, mas também **empresas tradicionais de táxis**, inspiradas nas potencialidades que a tecnologia proporciona, criem **modelos de negócio competitivos** que favoreçam uma mobilidade eficiente, maximizando a utilidade para cidadãos e para empresários.

39.1. Neste contexto, são particularmente oportunas as iniciativas do Governo visando tornar os **mercados da mobilidade**, sejam eles tradicionais ou emergentes, mais **competitivos** através de **Tecnologias cada vez mais limpas**, e, **amigas dos Cidadãos e das Empresas**.

Destacam-se neste sentido o **Programa Nacional de Reformas**, apresentado recentemente, o **Orçamento do Estado para 2016**, em particular no que concerne à Fiscalidade Automóvel, e, o **"Pacote de Medidas para a Modernização do Sector do Táxi"** anunciado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, em março pp..

Sobre esta iniciativa importa ter presente os elementos que constam dos pontos 40. a 43. infra.

39.2. Sobre a **Fiscalidade automóvel** e os **Benefícios Fiscais**, cumpre referir o seguinte:

O Orçamento do Estado para 2016 (OE) veio introduzir alterações à fiscalidade automóvel, com impacto sobre os veículos automóveis afetos ao transporte em táxi, nos seguintes domínios, alguns dos quais serão retomados nos pontos 42. e seguintes:

✓ **Imposto sobre veículos (ISV)**

Prevê-se a introdução de um escalão mínimo adicional de cilindrada e de CO_2, nas Tabelas referentes à componente cilindrada e à componente ambiental, respetivamente, quanto às taxas normais de ISV aplicáveis a automóveis de passageiros, automóveis ligeiros de utilização mista e automóveis ligeiros de mercadorias. As taxas normais de imposto aumentam nas várias componentes (3% na componente cilindrada e entre 10% e 20% na componente ambiental), mas com um desagravamento para as viaturas menos poluentes, por forma a reforçar o papel do imposto como incentivo à compra destas viaturas. Acresce que se propõe que, na componente ambiental, aumente igualmente o valor das parcelas a abater.

✓ **Fiscalidade Verde**

Quanto à Lei da Fiscalidade Verde, prevê-se, no âmbito do incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida, que o limite de redução do ISV (traduzido na efetiva redução do ISV ou na atribuição de um subsídio por esse montante) devido pela introdução no consumo de um veículo híbrido plug-in novo sem matrícula, seja reduzido para EUR 1.125. Ver mais detalhe em 42.2. infra.

✓ **Imposto Único de Circulação (IUC)**

Prevê-se o aumento das taxas de imposto relativamente a todas as categorias de veículos (categorias A, B, C, D, E e F), bem como o limite de imposto aplicável aos veículos da categoria G (EUR 12.110).

✓ **Benefícios fiscais**

O OE admite atribuir a empresas do setor dos transportes[53], especialmente às **empresas de transporte coletivo de passageiros, empresas de transporte de mercadorias e de serviços de táxis**, **benefícios fiscais** que compensem os encargos que terão de suportar devido ao aumento do imposto sobre a gasolina e o gasóleo.

[53] Neste sentido ver ponto 42. infra

Neste sentido, o Governo **fica autorizado a alterar** o enquadramento relativo às **medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros** e de mercadorias, cujo sentido e extensão compreendem o seguinte:

- eliminar a isenção de imposto sobre a diferença positiva entre as mais e as menos-valias resultantes da transmissão onerosa de veículos afetos ao transporte público de passageiros, veículos afetos ao transporte em táxi e veículos de mercadorias afetos ao transporte público de mercadorias;

- estabelecer que os gastos suportados com a aquisição, em território português, de combustíveis para abastecimento de veículos de transporte de mercadorias, transporte público de passageiros e de táxi são majorados até 120% da dedução como custos para efeitos de determinação do lucro tributável de sujeitos passivos de IRC ou IRS, com contabilidade organizada;

- permitir que o efeito da majoração seja, desde logo, considerado nos pagamentos por conta de IRC a efetuar no decorrer do período de tributação que se inicie em ou após 1 de janeiro de 2016.

Esta matéria será aprofundada nos pontos 42. a 43.8.

39.3. **Programa Nacional de Reformas (PNR)**

Este PNR contém a estratégia de desenvolvimento gizada para Portugal, aprovado em 21 de abril pp., antecipa, no setor da Mobilidade, a **descarbonização da frota de táxis**. Ver ponto 40.11. para mais detalhes.

Tal medida, a implementar no 3º trimestre de 2016 e 2017, visando a "*Regulação do setor para novos modos de transporte*", terá seguramente impacto quer na redução e emissão de gases de efeito de estufa quer na eficiência energética, tendentes à promoção da transição para uma economia competitiva, inovadora, e, de baixo carbono, em sintonia com os objetivos estratégicos do **Portugal 2020**, sendo que todas estas iniciativas são mais desenvolvidas no ponto 43. infra.

40. O "Pacote" referido no ponto 39.1. envolve **10 medidas** para a **modernização do setor do táxi**, representando um ***investimento de 17 milhões €*** e visando essencialmente os ***3*** *seguintes* ***objetivos***:

- ***Melhorar a imagem***, *enquanto componente essencial da* ***mobilidade nas cidades*** *e de projeção da* ***imagem de Portugal no exterior***;

- ***Aumentar o desempenho ambiental e a eficiência***, identificando *medidas de incentivo à* ***modernização da frota de táxis*** *e em paralelo* ***limitar*** *a* ***idade/quilometragem*** *máxima* ***dos veículos*** *e adotar* ***tecnologias mais eficientes*** *e* ***amigas do ambiente*** *com vista à* ***descarbonização das cidades***;

- ***Flexibilizar e inovar***, **harmonizando**, *de forma gradual e progressiva, os* ***regulamentos*** *do* ***setor do táxi*** *e dos* ***setores conexos***, *e dotar o setor de* ***tecnologias inovadoras*** *que correspondam às* ***necessidades do mercado*** *e à* ***salvaguarda do interesse público***.

É importante, desde já, sublinhar que toda a informação constante do ponto seguinte resulta do documento de apresentação, originário do Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, intitulado **"Pacote de Medidas para a Modernização do Sector do Táxi.**[54]

De acordo com esse documento, o pacote integra as 10 seguintes medidas:

Melhorar a Imagem – Promover a qualidade e diferenciar positivamente as boas práticas

40.1. **Investimento** de **1 milhão €** em ***formação, capacitação e informação***, essencialmente a *promoção de ações de* ***capacitação*** *para* ***motoristas***, *designadamente ao nível da eco condução, cursos de línguas, de conduta e de utilização de tecnologias avançadas*, bem como a *melhoria do acesso à informação sobre os direitos do passageiro.*

Para o efeito é referenciada a avaliação de verbas disponíveis no **Portugal 2020**.

[54] **REUNIÃO COM ANTRAL E FPT, 16/03/2016"**, disponibilizado no Site Internet da Federação Portuguesa de Táxi, em http://fptaxi.pt/images/documentacao/PACOTE MEDIDAS TAXI.pdf

40.2. Avançar com o ***regime de acesso às praças de táxi em grandes interfaces de transporte***, como **aeroportos** e **terminais de cruzeiro**, criando, para o efeito, *um grupo de trabalho* envolvendo *municípios, associações e gestores de infraestruturas, para a definição de regras de gestão de acessos, requisitos mínimos, controlo de qualidade e boa conduta, tarifas e ações de apoio.*

Aumentar o despenho ambiental e a eficiência – Apoiar a renovação das frotas, introduzindo veículos mais amigos do ambiente

40.3 **Investimento** de **14 milhões €**, sendo **4 milhões €** provenientes do **Orçamento do Estado** e **10 milhões €** do **Plano Juncker**, para a ***renovação*** *da* ***frota de táxi*** *por via de* ***incentivos ao abate***, **apoio a veículos** ***100% elétricos ou híbridos plug-in, reforço da rede de carregamento*** *em meio urbano e* ***linha de financiamento*** *para* ***carregadores privados*** *ligados à rede* ***Mobi-e***, incluindo ainda a *revisão dos* ***limites de idade dos veículos*** *aplicáveis ao setor.*

40.4. ***Reposição da majoração*** *de* ***custos fiscais - Despesas com combustível***, **incluindo** o ***setor do táxi*** *na não aplicação do limite previsto no n.º 1 do artigo 92.º do Código do IRC.*

40.5. *Publicação da regulamentação da lei do transporte de crianças*, resultante do *Grupo de Trabalho* entre o *IMT, APCER, ANTRAL, FPT e ANTROP.*

Flexibilizar e inovar – Melhorar os sistemas de informação e potenciar novos modelos de negócio

40.6. **Investimento** de **600 mil €** no *desenvolvimento de plataforma nacional* para ao táxi *que integre as aplicações já existentes, para melhoria do serviço ao passageiro e apoio aos profissionais do setor.*

40.7. **Investimento** de **1 milhão €** em *infraestrutura* de tecnologias de informação e comunicação (*TIC*) *e monitorização da frota*, através da *componente pública de financiamento de equipamentos que otimizem a monitorização e gestão da frota.*

40.8. *Publicação do Decreto-Lei que* ***regulamenta*** *o* ***Transporte Público Flexível.***

40.9. ***Flexibilização do regime a contrato***, prevendo *soluções* ***inovadoras*** *tipo vales de transporte, vouchers ou tarifários alternativos baseados na* ***operação de plataformas de mobilidade***, bem como a ***remoção*** *da* ***regra*** *dos* ***30 dias*** *e* ***simplificação*** *do contrato.*

40.10. *Evolução da* ***regulação*** *do setor e enquadramento das* ***novas formas*** *de* ***mobilidade***, iniciando *o processo de conversações bilaterais, com vista à* ***harmonização*** *da* ***regulação*** *e do* ***acesso*** *ao* ***mercado*** *do táxi dos setores conexos, garantindo a salvaguarda do* ***interesse público***.

Como se pode observar do exposto, algumas das medidas anunciadas envolvem a disponibilização de **apoios financeiros** ao setor do táxi, pelo que importa serem avaliadas à luz do **enquadramento jurídico aplicável** ao nível da **União Europeia (UE)**.

40.11. No **Programa Nacional de Reformas** a modernização do setor do táxi merece particular atenção, sendo ao nível da frota as medidas direcionadas para a sua renovação e descarbonização, prevendo-se a substituição de 1.000 veículos por veículos elétricos até 2020, contribuindo igualmente para os objetivos de redução da emissão de gases de efeito de estufa.

O referido Programa referencia também neste contexto a regulação do setor para novos modos de transporte, a desenvolver-se entre o 3º trimestre de 2016 e 2017.

41. A concessão de apoios financeiros, sejam eles o que forem, carece da verificação da sua *compliance* face ao direito da UE, baseado nas normas dos **Tratados** sobre **concorrência não falseada**, **montantes de indemnização compensatória** em cumprimento de obrigações de serviço público e **auxílios de Estado**, presentemente constantes dos **artigos 106.º a 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE)**.

41.1. Neste contexto, um Estado Membro da UE **não** pode (salvo disposição em contrário dos Tratados):

- Tomar ou manter, relativamente às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, qualquer medida contrária ao disposto nos Tratados;

- **Conceder** os **auxílios**, diretamente pelo **Estado** ou provenientes de **recursos estatais, independentemente** da **forma** que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, **favorecendo** certas **empresas** ou certas produções

O TFUE prevê **condições** muito **específicas** de **autorização** de auxílios de Estado, as quais não incluem, de forma alguma, a discricionariedade do poder político.

41.2. O n.º 1 do artigo 108.º do TFUE estabelece que a Comissão Europeia (CE), em cooperação com os Estados Membros, procederá ao exame permanente dos regimes existentes nesses Estados, estabelecendo o n.º 3 do mesmo artigo que para que possa apresentar as suas observações, a **CE deve ser informada previamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios**, **não** podendo o Estado Membro pôr em **execução** as **medidas** projetadas **antes** de tal procedimento haver sido objeto de uma **decisão final**.

Por sua vez, no enquadramento do n.º 4 do artigo 108.º do TFUE, a CE pode adotar **regulamentos** relativos às **categorias de auxílios estatais** que, conforme determinado pelo Conselho nos termos do artigo 109.º, podem ficar **dispensadas** do **procedimento identificado** no parágrafo anterior.

41.3. Neste contexto, o **Regulamento (UE) 2015/1588, de 13 de junho de 2015**, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais - e que revogou o Regulamento (CE) N.º 994/98, de 7 de maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais - identifica, no seu artigo 1.º, **certas categorias de auxílios** que a CE pode, por meio de regulamentos, **declarar** que são **compatíveis** com o **Mercado Interno** e **não sujeitas à obrigação de notificação** constante do n.º 3 do artigo 108.º do TFUE (conforme supra referido), especificando, em cada caso, nomeadamente, os objetivos dos auxílios, categorias dos beneficiários, limiares de auxílio em termos de intensidade, condições relativas à acumulação e controlo de auxílios.

De acordo com o artigo 2º do Regulamento (UE) 2015/1588, a CE pode ainda, também através de regulamento, e tendo em conta a evolução e o funcionamento do Mercado Interno, determinar que **certos auxílios** que **não satisfaçam todos** os **critérios** previstos no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, sejam **isentos** do **processo de notificação** anteriormente referido, desde que os auxílios concedidos a uma **mesma empresa**, durante **determinado período, não excedam** um **montante determinado**. Por sua vez, os Estados Membros devem prestar, a todo o tempo, a pedido da CE, todas as informações adicionais relativas a estes auxílios isentos.

41.4. Cumpre também referir que obviamente estas considerações teóricas são igualmente do conhecimento das entidades que, na atual estrutura do Governo e da Administração Pública, têm por missão a gestão dos recursos financeiros, em especial dos fundos comunitários.

Assim sendo, e sem prejuízo de se considerar pertinente a informação constante dos pontos seguintes, a mesma deve ser lida mais num sentido de alerta para a importância da verificação dos pressupostos identificados.

41.5. Numa **análise** meramente **exploratória**, atenta a natureza ainda muito **preliminar** dos **elementos disponíveis** relativamente ao pacote anunciado de medidas de modernização do setor táxi, importa, para as **medidas que integrem**, independente da forma assumida, a **concessão de apoios financeiros**, verificar, à luz do referido Regulamento (UE) n.º 651/2014, se esses apoios podem configurar situações de **auxílio de Estado** que possam ser **dispensadas do procedimento de notificação à CE**, nos termos do n.º 3 do 108.º do TFUE.

Neste contexto, proceder-se-á de seguida a uma primeira ventilação do enquadramento de cada uma das medidas que podem envolver a concessão de apoios financeiros, face às categorias de auxílio que o Regulamento (UE) n.º 651/2014 permite a isenção de notificação à CE.

41.5.1. *Formação, capacitação e informação*, promovendo *ações de capacitação para motoristas* (1 milhão €)

No Regulamento (UE) n.º 651/2014 existe uma **categoria de auxílios relativa à formação** (Seção 5 do Capítulo III), até **2 milhões € por projeto de formação** (ver alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º), em que esta medida seria **suscetível de enquadramento**, **desde** que **não** se trate de **formação** realizada pelas empresas para cumprir as **normas nacionais obrigatórias** em matéria de **formação**.

A intensidade do auxílio nesta categoria não deve exceder os 50% dos custos elegíveis, podendo ser aumentada até um limite de 70%, no caso da formação dada a trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência (+10%) ou o auxílio ser concedido a médias (+10%) ou pequenas (+20%) empresas.

41.5.2. Renovação da frota de táxi por via de incentivos ao abate, apoio a veículos 100% elétricos ou híbridos *plug-in*, reforço da rede de carregamento em meio urbano e linha de financiamento para carregadores privativos ligados à rede Mobi-e (14 milhões €)

O Regulamento em análise integra uma **categoria de auxílios** relativa à **proteção do ambiente** que poderão ser isentos de notificação (Seção 7 do Capítulo III), até **15 milhões € por empresa e por projeto de investimento** (ver alínea s) do n.º 1 do artigo 4.º).

No contexto da medida em causa poderá ser justificável verificar as disposições relativas a auxílios:

- *Ao investimento que permita às empresas superar normas da UE em matéria de proteção do ambiente ou, na sua ausência, aumentar o nível de proteção do ambiente*;
- *Ao investimento para a adaptação antecipada de futuras normas da UE*;
- *Ao investimento a favor de medidas de eficiência energética*;
- *Sob a forma de reduções dos impostos ambientais nos termos da Diretiva 2003/96/CE*.

Nas duas primeiras situações apenas poderá ser equacionada uma isenção de notificação, caso se comprove que o auxílio permite ao beneficiário **aumentar** o **nível** de **proteção** do **ambiente** resultante das suas atividades, **superando** o nível previsto pelas **normas** da **UE** aplicáveis (independentemente da existência de normas nacionais obrigatórias mais estritas que as normas da UE) ou adaptando-se às normas que já tenham sido adotadas mas ainda não estando em vigor, devendo neste último caso o investimento ser realizado e concluído pelo menos um ano antes da data de entrada em vigor dessas mesmas normas.

Apenas na ausência de normas da UE, é que é considerado um investimento que simplesmente aumente o nível de proteção do ambiente resultante das atividades do beneficiário.

Na primeira situação *não podem ser concedidos auxílios se os investimentos se destinarem a assegurar que as empresas cumprem as normas da UE* já dotadas, *mas ainda não em vigor*, e em ambos os casos não devem ser considerados elegíveis os *custos não diretamente ligados à consecução de um nível mais elevado de proteção do ambiente*.

Na situação da superação das normas da UE existentes a intensidade do auxílio não deve exceder 40% dos custos elegíveis, podendo ser aumentado em 10% ou 20% consoante se trate de auxílios concedidos a médias ou pequenas empresas.

Por sua vez, na adaptação a futuras normas da UE a intensidade do auxílio pode ir até 20%, 15% ou 10% dos custos elegíveis, respetivamente para as pequenas, médias e grandes empresas, se a implementação e finalização do investimento ocorrerem mais de 3 anos antes da entrada em vigor das novas normas, sendo essas percentagens reduzidas para 15%, 10% e 5% se a referida implementação e finalização ocorrer entre 1 a 3 anos antes da entrada em vigor das novas normas.

No caso do investimento a favor de medidas de eficiência energética não podem ser concedidos *auxílios sempre que as melhorias se destinem a assegurar que as empresas cumprem as normas da UE já adotadas (mesmo que ainda não tenham entrado em vigor)*, sendo apenas considerados elegíveis os sobrecustos de investimento necessários para alcançar o nível mais elevado de eficiência energética,

sendo a intensidade do auxílio limitada a 30% dos custos elegíveis, que poderá ser aumentado em 20% ou 10%, respetivamente para pequenas e médias empresas.

Neste último caso importa referenciar a definição de eficiência energética constante do Regulamento, ou seja, "*a quantidade de energia economizada, determinada pela medição e/ou estimativa do consumo antes e após a aplicação de uma medida de melhoria da eficiência energética, garantindo simultaneamente a normalização das condições externas que afetam o consumo de energia*".

No que reporta a incentivos baseados na **fiscalidade**, será de assinalar que estes benefícios de natureza fiscal são considerados também como **auxílio de Estado**, devendo *o valor atualizado das tranches de auxílio* ser *determinado com base nas taxas de atualização aplicáveis nos vários momentos em que o benefício fiscal produz efeito.*

No contexto específico deste tipo de incentivo importará designadamente observar o normativo constante do **artigo 44.º** do **Regulamento (UE) n.º 651/2014** que trata os **auxílios sob a forma de reduções dos impostos ambientais da Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003**, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, devendo os **beneficiários** da redução fiscal *ser* ***selecionados*** *com base em* ***critérios transparentes*** *e* ***objetivos*** e pagarem, *pelo menos, o* ***nível mínimo de tributação*** fixado naquela Diretiva.

Por sua vez, o regime de auxílio sob a forma de reduções fiscais deverá *basear-se numa redução da taxa de imposto ambiental aplicável ou no pagamento de um montante de compensação fixo ou*, ainda, *numa combinação destes mecanismos.*

41.5.3. *Reposição da majoração de custos fiscais - Despesas com combustível*, incluindo o setor do táxi na não aplicação do limite previsto no n.º 1 do artigo 92.º do Código do IRC.

Em antecipação do referenciado mais em detalhe no ponto 42.2., esta medida visa possibilitar a não aplicação ao setor do táxi do limite inferior de 90% do imposto liquidado relativamente ao montante que seria liquidado se o sujeito passivo não usufruísse de benefícios fiscais.

Aplica-se a esta medida o referido na parte final do ponto anterior relativamente aos benefícios fiscais, sendo de assinalar que o **artigo 5.º** da citada **Diretiva 2003/96/CE** permite aos Estados Membros aplicar, desde que respeitem os níveis mínimos de tributação previstos nessa Diretiva e sejam compatíveis com o direito comunitário, e sob controlo fiscal, **taxas de imposto diferenciadas**, nomeadamente *para as seguintes utilizações: transportes públicos locais de passageiros (**incluindo os táxis**), recolha de lixo, forças armadas e administração pública, pessoas deficientes e ambulâncias.*

41.5.4. *Plataforma nacional para ao táxi que integre as aplicações já existentes* (600 mil €) *e tecnologias de informação e comunicação e monitorização da frota*, através da *componente pública de financiamento de equipamentos que otimizem a monitorização e gestão da frota* (1 milhão €)

No contexto do desenvolvimento da presente plataforma nacional e das tecnologias de informação e comunicação que otimizem a monitorização e gestão da frota, parece apenas poder equacionar-se a sua integração na componente de **auxílios à inovação a favor das PME – Pequenas e Médias Empresas** (ver artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014), cujo limiar de notificação é de **5 milhões € por empresa e por projeto** (ver alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do mencionado Regulamento).

Neste caso, a intensidade de auxílio não deve exceder 50% dos custos elegíveis que, no caso particular de auxílios a serviços de consultoria em inovação e de apoio à inovação, pode ser aumentada até 100% dos custos elegíveis, desde que o montante total do auxílio desses serviços específicos não exceda 200 mil € por empresa num período de 3 anos.

42. Neste quadro, assume naturalmente uma grande importância ponderar as **disposições relevantes do Orçamento de Estado de 2016 na área da Mobilidade Urbana.**

42.1. O Orçamento do Estado para o ano de 2016, aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, integra, no âmbito do seu artigo 7.º, uma autorização para o Governo proceder à **transferência** de verba inscrita no orçamento do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., no valor de **3 milhões €, a favor das comunidades intermunicipais e dos municípios não integrados nas Áreas Metropolitanas de**

Lisboa e Porto, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 4.º da **Lei n.º 52/2015, de 9 de junho**, que aprova o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros, entretanto alterada pela própria Lei n.º 7-A/2016, no sentido de apoiar o desempenho das **novas competências** das referidas comunidades intermunicipais e municípios, designadamente, *capacitação organizativa e técnica, estudos de planeamento ou desenvolvimento de* ***sistemas de transportes flexíveis***.

42.2. Por sua vez, ficou também o Governo autorizado a alterar o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto--Lei n.º 215/89, de 1 de julho, tendo em vista, nomeadamente, *estabelecer que os* ***gastos suportados com a aquisição****, em território português, de* ***combustíveis*** *para abastecimento de veículos de transporte de mercadorias, transporte público de passageiros e de* ***táxi****, são majorados até* ***120 %*** *na dedução como custos para efeitos de determinação do lucro tributável de IRC ou IRS de sujeitos passivos com contabilidade organizada.*

Assinala-se, ainda, a alteração da **Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro**, que procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental **(Reforma da Fiscalidade Verde)**, que, apesar de diminuir os valores do **regime excecional de incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida**, através da redução do **Imposto sobre Veículos (ISV)** na aquisição de veículos novos elétricos ou híbridos *plug-in*, **estende** a **aplicação** do **regime**, que caducou em 2015, **até** ao **final de 2017**, sendo que durante 2017 observa-se uma diminuição de 50% nos valores a reduzir ao ISV.

42.3.A nível **fiscal** será igualmente de assinalar que são **mantidas** as seguintes disposições legislativas, no âmbito do setor dos táxis:

42.3.1. <u>No contexto do **ISV**</u>

42.3.1.1. Isenção, correspondente a **70% do montante do ISV**, para *automóveis ligeiros de passageiros e de utilização mista que se destinem ao serviço de aluguer com condutor –* ***táxis****, letra "A" e letra*

"T", introduzidos no consumo e que apresentem ***até quatro anos*** *de uso, contados desde a atribuição da primeira matrícula e respetivos documentos, e não tenham níveis de emissão de* ***CO_2*** *superiores a* ***160 g/km****, confirmados pelo respetivo certificado de conformidade*;

42.3.1.2. **Isenção integral de ISV**, para os mesmos veículos referidos no parágrafo anterior, que se *encontrem equipados com* ***motores preparados para o consumo exclusivo, no seu sistema de propulsão, de gás de petróleo liquefeito, gás natural ou de energia elétrica, ou com motores híbridos****, preparados para o consumo, no seu sistema de propulsão, quer de energia elétrica ou solar quer de gasolina ou gasóleo*;

42.3.1.3. A **isenção integral de ISV** é aplicável também aos *veículos* ***adaptados ao acesso e transporte de pessoas com deficiência, independentemente dos níveis de emissão de CO_2****, devendo os mesmos apresentar as características que se encontram definidas regulamentarmente pela entidade competente em matéria de circulação e segurança rodoviária, para os veículos destinados ao transporte em táxi de pessoas com mobilidade reduzida.*

42.3.2. Os *automóveis ligeiros de passageiros que se destinem ao serviço de* ***aluguer com condutor (letra «T»), bem como ao transporte em táxi***, encontram-se **isentos do Imposto Único de Circulação (IUC)**.

42.3.3. <u>No contexto do **Estatuto dos Benefícios Fiscais**</u>, especificamente em termos das medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e mercadorias, **estabelecimento**, *para* ***veículos afetos ao transporte em táxi****, registados como elementos do ativo fixo tangível dos sujeitos passivos de IRS ou de IRC, com contabilidade organizada e que estejam devidamente licenciados*, que *os* ***gastos*** *suportados com a aquisição, em território português, de* ***eletricidade, gás natural veicular (GNV)*** *e* ***gases de petróleo liquefeito (GPL)*** *para* ***abastecimento de veículos*** *são* ***dedutíveis*** *em valor correspondente a* ***130 %****, no caso de* ***eletricidade****, e a* ***120 %****, no caso de*

*GNV e GPL, do respetivo montante, para efeitos da determinação do **lucro tributável** em sede de IRC e da categoria B do IRS, neste último caso havendo opção pelo regime da contabilidade organizada.*

42.3.4. Os valores de **depreciação** e **amortização dedutíveis** para efeitos fiscais, em sede de **IRC**, para as viaturas ligeiras de passageiros ou mistas (€ 62 500 para veículos movidos exclusivamente a energia elétrica, € 50 000 para veículos híbridos plug-in, € 37 500 para veículos movidos a GNV e GPL e € 25 000 para as restantes viaturas).

42.3.5. A prestação de serviços de **transporte de passageiros, incluindo aluguer de veículos com condutor**, está sujeita à **taxa reduzida de IVA** de **6%**.

42.4. Por sua vez, está contemplada uma **autorização legislativa** para **eliminar** do Estatuto dos Benefícios Fiscais a **isenção** de **imposto**, atualmente existente, relativo à *diferença positiva entre as **mais-valias** e as menos-valias resultantes da **transmissão onerosa** de **veículos afetos ao transporte em táxi**, pertencentes a empresas devidamente licenciadas para esse fim, sempre que, no próprio período de tributação ou até ao fim do segundo período de tributação seguinte, seja efetuado o reinvestimento da totalidade do valor de realização na aquisição de veículos com data de fabrico não anterior a 2011 e afetos a idêntica finalidade.*

43. Desta análise da inserção do Plano Governamental sobre Táxis e Mobilidade Urbana, resultam as seguintes **conclusões**

43.1. No anunciado pacote de medidas para a modernização do setor do táxi, incluem-se medidas associadas à concessão de **apoios financeiros**, havendo a necessidade imperativa do **cumprimento escrupuloso das normas dos Tratados**, designadamente do TFUE, sobre **concorrência não falseada**, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e **auxílios de Estado**.

43.2. Qualquer medida que preencha os critérios enunciados no **n.º 1 do artigo 107.º do TFUE**, ou seja, que constitua um auxílio concedido pelo Estado ou proveniente de recursos estatais, independentemente da forma que assuma, que falseie ou ameace

falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou produções, é considerada um **auxílio** e, salvo disposição em contrário dos Tratados, é considerada **incompatível** com o **Mercado Interno**.

Assim, nos termos do **n.º 3 do artigo 108.º do TFUE**, a **CE deve ser previamente notificada dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios**, estando apenas **dispensadas** desse procedimento **determinadas categorias de auxílios estatais, e dentro de certos limiares de intensidade de auxílio e do cumprimento dos requisitos** estabelecidos nos citados **Regulamento (UE) 2015/1588, de 13 de junho de 2015, e Regulamento (UE) n.º 651/2014, de 16 de junho de 2014**.

43.3. Para a AMT poder avaliar o cumprimento deste normativo comunitário, tem que ter elementos quantitativos muito concretos quanto a todas as variáveis relevantes que estão subjacentes a cada uma das medidas para a modernização do setor do táxi.

43.4. Sem prejuízo do disposto no ponto anterior, de uma ventilação do Regulamento (UE) n.º 651/2014, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o Mercado Interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE, e com base nas informações disponíveis no documento de apresentação do pacote de medidas anteriormente referido, parece que poderão ser colocadas as seguintes constatações:

43.4.1. O investimento, de 1 milhão €, no âmbito da ***formação, capacitação e informação***, poderá ser suscetível de **dispensa de notificação**, num enquadramento na **categoria de auxílios relativa à formação**, desde que cumpridos os respetivos específicos do Regulamento (UE) n.º 651/2014.

43.4.2. O investimento, de 14 milhões €, previsto para a ***renovação da frota de táxi*** *por via de incentivos ao abate, apoio a veículos 100% elétricos ou híbridos plug-in, reforço da rede de carregamento em meio urbano e linha de financiamento para carregadores privativos ligados à rede Mobi-e*, poderá eventualmente enquadrar-se na **categoria de auxílios relativa à proteção do ambiente**, desde que na construção do esquema de apoio se respeitam, comprovadamente, os requisitos do Regulamento (UE) n.º 651/2014.

43.4.3. No que concerne às medidas sob a forma de **benefícios de natureza fiscal**, seja numa das componentes da medida de **renovação da frota de táxi**, seja na **reposição dos custos fiscais associados a despesas com combustíveis**, deverá ser observado o normativo constante **do artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014,** que trata os auxílios sob a forma de reduções dos impostos ambientais da **Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003**, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, bem como as disposições específicas desta mesma Diretiva.

43.4.4. Ainda, parece que os investimentos, de 600 mil €, na *plataforma nacional para o táxi que integre as aplicações já existentes*, bem como de 1 milhão €, em tecnologias de informação e comunicação, apenas poderão equacionar-se eventualmente num contexto da **categoria de auxílios à inovação a favor das PME**, desde que se comprove o cumprimento dos requisitos regulamentares.

43.5. Sem prejuízo de uma avaliação aprofundada das respetivas autoridades gestoras, encontra-se enquadramento na estrutura dos mecanismos de financiamento, com base em apoio de fontes comunitárias, identificados, especificamente o **Plano Juncker** e **Portugal 2020**, para as tipologias de investimentos pretendidos, sendo por sua vez de referenciar que, no caso do **Plano Juncker**, as soluções de financiamento se baseiam em **empréstimos bancários** e não em dotações a fundo perdido.

43.6. De acordo com o documento comunitário de apresentação do pacote de medidas de apoio financeiro para a modernização do setor do táxi, está prevista a mobilização de **10 milhões €** do **Plano Juncker**, em adição a 4 milhões € do Orçamento do Estado, para a medida de renovação da frota, bem como a avaliação de verbas disponíveis no **Portugal 2020** no contexto do investimento **1 milhão €** relativo à medida de formação, capacitação e informação.

43.7. No contexto do **Plano Juncker**, será de assinalar a criação do **Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (EFSI)**, pelo **Regulamento (UE) 2015/1017, de 25 de junho de 2015**, o qual tem por objetivo apoiar os investimentos e um melhor acesso ao financiamento para entidades com o máximo de 3.000 trabalhadores, com especial destaque para as PME e para as pequenas empresas de média capitalização, através

da **atribuição ao Banco Europeu de Investimentos (BEI) de capacidade de assunção de riscos**.

Essencialmente, este fundo atua como uma **garantia no financiamento bancário** de investimentos que possam ter um risco acrescido, portanto **não** constituindo o tradicional financiamento comunitário a **fundo perdido**, devendo os investimentos apoiados:

- Serem ***economicamente viáveis***, *de acordo com uma análise de custo/benefício baseada nas normas da UE, tendo em conta o seu possível apoio e cofinanciamento por parceiros públicos e privados*;
- Serem ***compatíveis*** *com as* ***políticas da União***, *nomeadamente com os objetivos de crescimento* ***inteligente***, ***sustentável*** *e* ***inclusivo***, *de criação de emprego de qualidade e de coesão económica, social e territorial*;
- Conferirem *adicionalidade*;
- **Maximizarem**, *se possível, a* ***mobilização*** *de* ***capitais*** *do setor* ***privado***;
- Serem ***tecnicamente viáveis***.

As operações apoiadas inserem-se num conjunto de objetivos gerais que incluem designadamente no que reporta à área do pacote de medidas em análise:

- *Desenvolvimento das infraestruturas dos transportes e de equipamentos e* ***tecnologias inovadoras*** *para os transportes*, incluindo *projetos de* ***mobilidade urbana inteligente*** *e* ***sustentável***, *vocacionados para a melhoria da acessibilidade e para a* ***redução da emissão de gases com efeito de estufa***, *do* ***consumo de energia*** *e de acidentes*;
- Apoio financeiro a PME, disponibilizando *nomeadamente meios para investimento e fundo de maneio*;
- *Desenvolvimento e implantação de* ***tecnologias da informação e da comunicação***, incluindo nomeadamente *conteúdos* e ***serviços digitais***;

- ***Eficiência ambiental*** *e dos recursos*, incluindo designadamente *iniciativas relativas às alterações climáticas*;

- ***Capital humano***, incluindo nomeadamente ***educação e formação***.

Neste contexto, e *baseando-se nos atuais serviços de aconselhamento do BEI e da CE*, foi igualmente criada uma ***Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento***, tendo por *objetivo prestar apoio ao aconselhamento na* ***identificação, preparação*** *e* ***desenvolvimento*** *de* ***projetos de investimento*** *e constituir uma plataforma única de aconselhamento técnico para o financiamento de projetos na UE. Este apoio inclui a prestação de apoio orientado para a utilização de* ***assistência técnica*** *para a* ***estruturação dos projetos****, para a* ***utilização de instrumentos financeiros inovadores*** *e para a utilização de* ***parcerias público-privadas****, e de aconselhamento, se for caso disso, sobre questões relevantes relativas ao direito da UE, tendo em conta as especificidades e as necessidades dos Estados Membros com mercados de capitais menos desenvolvidos.*

43.8. Para o financiamento das medidas relativas à formação, capacitação e informação perspetiva-se recorrer ao **Portugal 2020**, que constitui o Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a CE, definindo os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020, reunindo a atuação dos 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP).

A missão de **coordenação** geral dos **Fundos Europeus** Estruturais e de Investimento está cometida à **Agência para o Desenvolvimento e Coesão**, entidade esta detentora de um conhecimento em profundidade da estrutura do Portugal 2020 e, consequentemente, a melhor posicionada para avaliação dos Programas Operacionais e, dentro destes, dos Eixos Prioritários e Medidas, mais **adequados** para **apoio** às **ações de formação, capacitação e informação** previstas no pacote de medidas para a modernização do setor do táxi.

Por sua vez, os diversos **Programas Operacionais** são geridos por **Autoridades de Gestão** próprias.

Sem prejuízo de uma avaliação detalhada, preferencialmente conduzida pelas entidades gestoras do Portugal 2020, de uma leitura preliminar exploratória da estrutura do **Portugal 2020**, poderão identificar-se possibilidades de enquadramento de ações de apoio à formação, capacitação e informação no âmbito do **Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020)**, designadamente no Eixo III – Promoção da Sustentabilidade e da Qualidade do Emprego, do **Programa Operacional Capital Humano**, nomeadamente no Eixo III - Aprendizagem, Qualificação ao Longo da Vida e Reforço da Empregabilidade, e em medidas específicas dos **Programas Operacionais Regionais**.

II.8. Que previsível atuação da AMT

44. A questão da previsível atuação da AMT perante esta "inovação social/tecnológica/económica" que a Uber representa é obviamente reconduzida ao imperativo da sua fidelidade rigorosa à Missão que a lei lhe confere.

    Em termos práticos isto significa o seguinte:

    a) A atividade da Uber é ilegal, tal como se conclui no ponto 15 supra que aqui se repete.

    b) Depois de ser público e oficial que a Uber, na configuração concreta que assumir no mercado português (tanto pode ser uma empresa de direito holandês como de direito americano, uma vez que do ponto de vista do direito comunitário de concorrência a **variável relevante reside no mercado onde se fazem sentir as decisões unilaterais de empresas e os acordos entre as empresas**) já está em conformidade com a lei, **então a AMT aplicar-lhe-á a grelha de análise** considerada mais pertinente no exercício das suas atribuições e competências legais.

45. O comportamento da Uber no enquadramento legislativo em vigor é ilegal, tal como foi concluído pelo IMT em 2014, e este comunicou às autoridades PSP e GNR e, mais tarde à Assembleia da República.

Perante a declaração de ilegalidade do Tribunal há aqui um claríssimo espaço de intervenção para que as **entidades** que, sobre esta matéria, têm **responsabilidades de fiscalização** atuem em conformidade.

46. Como elemento transversal às oito questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça o **crescimento sustentado da competitividade do sistema de transporte público de passageiros** no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do **Mercado Interno de Transportes**, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes.

    Cumulativamente, potencia-se a participação da **economia portuguesa** nos **mercados internacionais**, garantindo o desenvolvimento e a prosperidade das **empresas competitivas**, promovendo o **emprego**, a **mobilidade** e o **bem-estar** dos cidadãos.

47. Como é já do conhecimento do Gabinete de Sua Exa. o SEAA, na nossa Pronúncia sobre Transporte de Passageiros Flexível (TPF), a aplicação da AMT a qualquer questão de regulação económica em concreto inclui a análise sobre 3 racionalidades: **(1) Investidores; (2) Profissionais Utilizadores, Condutores, Consumidores e/ou Cidadãos; e, (3) Contribuintes,** no sentido de assegurar o respetivo equilíbrio, procurando caminhos para a otimização do bem-estar num Estado de Direito Democrático, Constitucional e Social.

48. No caso *sub judice* não se justifica, contudo, realizar esse exercício, uma vez que presentemente não se encontra preenchida a condição *sine qua non* da conformidade da Uber com o ordenamento jurídico português.

III- CONSIDERAÇÕES FINAIS

49. Ainda antes das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo do texto relativo a esta "análise estruturada" sobre a problemática Uber, solicitada pela SEAA, importa relevar as seguintes considerações finais:

49.1. Segundo TRAVIS KALANICK, CEO e fundador da Uber: *"A missão da Uber é chegar a todas as grandes cidades mundiais e oferecer* ***um sistema de transporte eficiente****, conveniente e elegante".*

49.2. O Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, no Procedimento Cautelar n.º 7730/15.0T8LSB, requerido pela ANTRAL contra a Uber, considerou, na sentença de 24 de abril de 2015, integralmente confirmada em 25 de junho de 2015, que "*A requerida, com quem afinal são celebrados estes* ***contratos de transporte ilegais***, mediante a utilização de motoristas particulares/empresas locais, encontrou uma forma de contornar as limitações quer de acesso, quer de exercício da atividade, sem incorrer nem nos riscos associados nem nos custos, estes suportados pelos locais", *devendo "cessar a atividade de transporte (remunerado) de passageiros em automóveis ligeiros por meio de aplicações destinadas a esse fim, também em Portugal (...)".*

49.2.1. A credibilidade da implementação de Políticas Públicas junto à sociedade civil é aferida através do cumprimento das sentenças judiciais, incluindo as de caráter provisório, cujo objetivo reside na salvaguarda do direito ameaçado até que seja proferida decisão definitiva na ação principal.

49.2.2. A Uber interpôs recurso da **Sentença** proferida em **25 de junho de 2015, estando pendente no Tribunal da Relação de Lisboa**, ao qual foi fixado **efeito meramente devolutivo**, o que significa que a sentença é **imediatamente exequível na primeira instância, mesmo que de modo provisório**.

49.3. **O serviço prestado pela Uber é ilegal** e, além do mais, **está em incumprimento da Sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.**

49.4. **Cabe à ANTRAL**, na qualidade de requerente do procedimento cautelar, **desencadear os mecanismos processuais ao seu dispor para executar a sentença** proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, no Processo 7730/15.0T8LSB, pondo fim ao incumprimento da Uber.

49.5. Todavia, independentemente dos interesses privados, nunca é demais sublinhar o entendimento do Tribunal (ver ponto 13.2.9. supra) de que a atividade da Uber **lesa interesses públicos e tutelados pelo Estado**.

50. Existindo vontade de criar espaço no ambiente regulatório para uma hipotética viabilização da Uber em Portugal **há que alterar os diplomas com os quais o seu comportamento objetivamente conflitua e que são os diplomas relativos ao regime de acesso e exercício da atividade de táxi, regulado pelo Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro, da **atividade de *Rent-a-Car***, cujo regime foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, e, em particular, o **regime dos preços convencionados** estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

51. O projeto de **"Diploma Regulatório Moderno"** apresentado pela Uber ao IMT, em 16 de março pp., de que enviou cópia à AMT, é, na perspetiva desta Autoridade, manifestamente inaceitável, na medida em que constituiria uma forte **"falha de regulação"**, tal como se demonstrou nos pontos 26. a 38.

52. Em paralelo com a alteração dos diplomas é necessário desenhar medidas políticas para de alguma maneira "compensar" os táxis. E, tratando-se de **auxílios de estado**, há que ver **se é assegurado o cumprimento das obrigações comunitárias**.

53. Uma vez cumpridos os requisitos de legalidade da Uber, a AMT pronunciar-se-á dentro da racionalidade da grelha de análise, e, de decisão compaginável com o exercício da sua Missão de Regulação Económica Independente.

54. Com elevada probabilidade registam-se indícios consistentes de que a **matriz de contratos entre a Uber BV e os seus parceiros são subsumíveis aos artigos 101º e 102º do TFUE** e que perante a não afetação do comércio entre Estados Membros são reconduzidos aos artigos 9º, 10º e 11º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, o que significa em concreto que a Autoridade da Concorrência de Portugal deverá ser chamada a pronunciar-se.

55. A título de consideração final, sempre se dirá que:

- É inegável que num Estado de Direito Democrático todos devem cumprir a lei.
- As Sentenças judiciais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de outras autoridades.

- A AMT está naturalmente empenhada em contribuir para a disseminação dos **MERCADOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA** numa perspetiva de abertura a **todas as empresas** que tenham capacidade para tanto.

IV- CONCLUSÕES

SÍNTESE DA ANÁLISE ESTRUTURADA

56. Recordando o que nos foi solicitado pelo Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente em termos de uma análise estruturada que sirva de **suporte** a uma **tomada de posição**, cumpre apresentar a seguinte síntese:

➢ **No plano das Políticas Públicas**

57. Baseando-nos no documento **"Pacote de Medidas para a Modernização do Sector do Táxi"**, cumpre relevar que as medidas de apoio financeiro, quer com recurso a fundos comunitários, quer com recurso ao OE, são todas elas **interessantes**, podem ser aplicadas com sucesso, presumindo-se que a sua *compliance* com a política comunitária de concorrência/Ajudas de Estado é assegurada por quem de direito, conforme se documenta nos pontos 40 a 43 supra.

No Plano da Regulação

58. As **atividades existentes** podem ser objeto de uma modernização do enquadramento regulamentar, tendo, contudo, presente que o atualmente em vigor corresponde a uma versão já em *compliance* com a transposição das diretivas.

    Todavia subsistem duas questões de recorte eminentemente político que ultrapassa esta Pronúncia, reportadas aos Contingentes Municipais dos Táxis e à Liberalização dos Preços dos Táxis, sendo que a decisão política que vier a ser tomada deverá ponderar o exposto sobretudo em 11.2., 11.4., e 11.5. supra.

59. Relativamente aos **serviços emergentes** no que concerne à atividade da AMT, não é possível que ela se pronuncie em abstrato.

Mas também é verdade que no contexto atual das coisas o único espaço em que ela poderá ser chamada a pronunciar-se é justamente no desenho de um **novo diploma regulamentar** que englobe tanto as atividades já existentes como os serviços emergentes.

Se for essa a decisão do Governo, naturalmente que a AMT vai procurar responder.

Todavia, para que não restem dúvidas, o documento regulatório que a Uber apresentou ao IMT e que enviou cópia à AMT é manifestamente inaceitável.

60. As situações concorrenciais em Portugal estão a mudar, graças à INOVAÇÂO TECNOLÓGICA e sobretudo às INOVAÇÕES SOCIAIS, ancoradas naquelas.

A AMT estará naturalmente aberta a favorecer INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS que se traduzam em mercados com maior concorrência, que deem acolhimento a **novos modelos de negócio**.

Estes novos mercados são essencialmente mercados da inovação tecnológica, social, económica e cultural referidos no ponto 10. supra, e, que correspondem a aspirações de futuro de importantes estratos sociológicos e económicos.

Na realidade **nada obsta que não só novas empresas, mas também empresas tradicionais de táxis**, inspiradas nas potencialidades que a tecnologia proporciona, **criem modelos de negócio competitivos** que favoreçam uma **mobilidade eficiente**, maximizando a utilidade para cidadãos e para empresários.

61. **Importa, contudo, ter presente que:**

61.1. A AMT **não é um microlegislador**

61.2. Qualquer regulação eficiente exige como condição prévia sine qua non que todos os *players* nos mercados cumpram rigorosamente o ordenamento jurídico aplicável, ora o Tribunal sentenciou já que a **Uber está ilegal**, e **lesa não só os interesses dos privados** nas também o **interesse público**.

Neste contexto, espera-se que as **entidades *com competências de fiscalização, incluindo a polícia e as forças de segurança,*** atuem em conformidade com a declaração de ilegalidade do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.

61.3. Qualquer **regulação eficiente** exige também uma atitude proativa que vise captar e antecipar a turbulência competitiva que molda o presente na construção dos múltiplos futuros verosímeis,

61.4. Os **algoritmos computacionais**, na sua **discriminação de preços** nos supra referidos mercados da inovação, através de protocolos com um elevado grau de complexidade, ampliado por uma velocidade tão elevada de análise de milhões de dados, permitem influenciar o comportamento dos consumidores, quase em tempo real, colocando assim os modelos convencionais da economia industrial, perante a **"impossibilidade" de garantirem uma concorrência equitativa em que a efetiva liberdade de escolha é assegurada.**

A simbiose entre as componentes computacionais, sociológicas e organizacionais, com particular relevo nos **algoritmos** que conduzem ao "**pricing**" aplicável a determinados serviços nos **mercados de inovação**, suscita importantes **riscos** de **cartelização** a que as Autoridades de Regulação e de Concorrência devem estar cada vez mais atentas.

61.5. A AMT está também vinculada ao regime jurídico da concorrência, ou seja, a Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, o que significa, entre outros aspetos, que sobre ela **impende a obrigação de comunicação à AdC de qualquer indício da prática destes ilícitos**.

Esta obrigação impende igualmente sobre os Gabinetes Ministeriais, nos termos do artigo 17º, n.º 5, da mesma Lei n.º 19/2012.

61.6. As **plataformas "low cost" tipo Uber** possuem externalidades advenientes de uma **possível conjugação** com as **"inovações *high-cost*"** associadas às **tecnologias *big data*, *"Comunicações complexas com sensores embebidos"***, e às designadas **"internet das coisas"**[55].

Estas externalidades implicam **riscos regulatórios** muito ponderosos que as **Autoridades de Regulação** e de **Concorrência** em **Democracias de elevada qualidade** e de **respeito pelos direitos Humanos de cidadania**, **não podem e não devem ignorar**.

Neste contexto, as sugestões de ***data-led Regulation*** que, em documentos recentes é habitualmente apresentada como um *up grading* de excelência regulatória, são

[55] Nota 18

inaceitáveis, atenta a inexistência de garantias credíveis de que qualquer elemento de *hardware, middle e software* só permite real ou potencialmente a utilização de elementos pessoais com a permissão devidamente informada, e, formalmente expressa por parte da Pessoa em causa.

Na verdade, elas configuram um regresso ao paradigma de ***over-regulation***, tendo **falhas de regulação**, agora dissimuladas pela *tecnologia da modernidade*, **violando** não só a **Lei-quadro das entidades reguladoras**, Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, mas também a **jurisprudência** da **União Europeia**, nomeadamente a que respeita aos **Direitos Humanos**, e, mais importante ainda, a filosofia subjacente à **Constituição da República Portuguesa**, no que tange aos **Direitos, Liberdades e Garantias**.

Lisboa, 05 de maio de 2016.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho