

## PARECER N.º 50/AMT/2023

### I - INTRODUÇÃO

1. Por ofício 54895 de 20 de julho de 2023 veio o Gabinete de S. Exa o Ministro do Ambiente e Ação Climática solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de pronúncia sobre o projeto de decreto-lei que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros em Táxi.
2. Nos termos das alíneas a), d), e), f), m), n), w) e x) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>1</sup>, cumpre emitir parecer sobre o referido projeto legislativo.

### II – ENQUADRAMENTO

3. Em 2020 a AMT participou no Grupo de Trabalho<sup>2</sup> (GT) criado pelo Governo<sup>3</sup>, para a “Modernização do Setor do Táxi”, GT esse, constituído por representantes de: Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., que coordenou; Gabinete do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor; Gabinete da Secretária de Estado do Turismo; Gabinete do Secretário de Estado da Mobilidade; Autoridade da Mobilidade e dos Transportes; Direção-Geral das Atividades Económicas; Direção-Geral do Consumidor; Associação Nacional de Municípios Portugueses; Área Metropolitana de Lisboa; Área Metropolitana do Porto; Comunidade Intermunicipal do Algarve; Associação Nacional de Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros; Federação Portuguesa do Táxi.
4. O GT consensualizou que as matérias de maior relevância para o setor eram as seguintes:

---

<sup>1</sup> O presente parecer se insere na primeira Prioridade Estratégica da AMT, prevista no Plano de Atividades para 2023, que consiste em “Promover a melhoria do enquadramento e da oferta nos mercados da mobilidade e dos transportes, incluindo a dinamização dos serviços digitais”, consubstanciados em diversos objetivos operacionais: “OO.1.1 Potenciar uma regulação ativa, promovendo o investimento eficiente e sustentável, a concorrência não falseada e qualidade e a cobertura territorial dos serviços e infraestruturas de mobilidades e dos transportes. OO.1.2 Adotar recomendações dirigidas ao cumprimento das três transições, ecológica, digital e energética. OO.1.3 Promover as alterações legislativas que conduzam à eliminação de barreiras à entrada de novos operadores nos mercados e o aperfeiçoamento dos regimes jurídicos. OO.1.4 Promover uma supervisão que atue de forma dissuasora nas situações de incumprimento com os normativos legais em vigor e com as recomendações da AMT. OO.1.5 Assegurar a defesa dos direitos dos consumidores e utilizadores e promover a transparência e a qualidade do serviço público”

<sup>2</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2610/gt\\_taxis.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2610/gt_taxis.pdf)

<sup>3</sup> Despacho n.º 6560/2020, de 23 de junho.

- Contingentes (que tipo de contingentes se pretende, como integrar o táxi no sistema de transporte público, etc.);
  - Digitalização do mercado (contrato e reservas digitais e respetivas tarifas);
  - Tarifário e adaptação do mesmo às reformas a introduzir no setor.
5. Tratou-se de um GT de composição complexa, uma vez que reuniu as Associações representativas do setor do táxi, a administração local, bem como as entidades da Administração direta e indireta do Estado responsáveis pela Defesa do Consumidor e pela gestão da Convenção de Preços.
6. A AMT manteve no GT a sua posição de independência, como regulador setorial e neste contexto, contribuiu para a construção de soluções nas matérias da sua competência, como reflexos regulatórios e concorrenciais, como sejam os contingentes, a organização territorial, a digitalização, preços e tarifas, direitos dos passageiros e proteção do consumidor
7. Como em qualquer GT de composição variada, a proposta exigiu consensos entre as Associações e a Administração, central e local que foram consolidados no projeto legislativo e concluídos os trabalhos, foi apresentado um Relatório Final<sup>4</sup>, como projeto legislativo a que visa aprovar o “Novo Regime da Atividade de Transporte de Passageiros em Táxi”.
8. Uma vez que se trata de matéria reservada da competência legislativa da Assembleia da República, foi proposta a aprovação de uma lei de autorização legislativa e de um decreto-lei autorizado<sup>5</sup>, sendo que a primeira foi já aprovada<sup>5</sup>, promulgada e publicada em Diário da República como Lei n.º 33/2023, de 19 de julho<sup>6</sup>.
9. Concretamente, o projeto de decreto-lei autorizado:
- Reafirma que o transporte de passageiros em táxi é um serviço público, caracterizado pela universalidade e disponibilidade, com especial ênfase nos

---

<sup>4</sup> Relatório do GT - <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/Noticias/Documents/2022/Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>

<sup>5</sup>

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259533877597a56694d4751314e53316d5a4445784c5451335a446774596a45775a6930785a6d5a6c597a457a597a68684e4441755a47396a65413d3d&fich=0c5b0d55-fd11-47d8-b10f-1ffec13c8a40.docx&Inline=true>

<sup>6</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/33-2023-215798272>

territórios de baixa procura, onde o táxi surge como elemento essencial para a conectividade das populações;

- Reorganiza e atualiza as regras de acesso à atividade, através de licenciamento, titulado por alvará, reintroduzindo o conceito atualizado de idoneidade, como um dos requisitos essenciais para o exercício da atividade de transporte em táxi;
- Reformula as regras relativas ao acesso e organização do mercado do serviço público de transporte de passageiros em táxi;
- Assumindo as competências originárias dos Municípios no que respeita à definição da oferta – fixação e gestão dos contingentes - bem como na gestão do espaço público, incluindo políticas de estacionamento (praças de táxi), reconhece que existem razões que determinam o alargamento do mercado dos serviços públicos de transporte em táxi, que, em muitos casos, não devem ficar confinados aos limites concelhios;
- Tendo em conta o modelo já estabelecido para a organização de outros segmentos do mercado do transporte público de passageiros – do qual o táxi é uma componente essencial – considera que os Municípios, enquanto autoridades de transportes, podem decidir celebrar acordos, consubstanciados em contratos interadministrativos de delegação e ou partilha de competências, para organização do mercado dos serviços de transporte em táxi, de âmbito intermunicipal;
- A nova organização geográfica, de âmbito mais alargado, permite ainda que as autoridades de transportes, na sequência da realização de estudos sobre os perfis da mobilidade nos seus territórios, possam decidir, com base em dados objetivos; determinar os ajustamentos necessários entre a oferta e a procura e redefinir as regras para atribuição de licenças, no âmbito de contingentes que podem ser geridos à escala intermunicipal.
- Os concursos para atribuição de licenças no âmbito desses contingentes devem obedecer aos princípios da igualdade, transparência e não discriminação entre operadores, promovendo a qualidade dos serviços, em benefício dos utilizadores /passageiros;
- As matérias relativas aos novos modelos de prestação de serviços de transporte em táxi através de reserva, nomeadamente por via digital (plataforma eletrónica/app) foram considerados na sua especificidade, sobretudo na formação

do contrato digital, considerando o mercado da prestação de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros;

- No que respeita ao modelo tarifário, foi consensual a necessidade da sua reformulação, considerando a nova realidade institucional do ecossistema da mobilidade e dos transportes, no qual o regulador económico independente, a AMT assume um papel central na formulação das regras e dos princípios tarifários aplicáveis aos transportes públicos de passageiros.

### III - ANÁLISE

10. Em 2016<sup>7</sup> a AMT realizou um diagnóstico ao mercado do táxi, do qual resultaram diversas conclusões:

- Existiam em Portugal 13.776 táxis licenciados, correspondendo a cerca de 1,33 táxis por cada mil residentes, dos quais 25,4% se encontravam em Lisboa e 5,1% na cidade do Porto;
- 95% dos concelhos tinham menos de 100 táxis e cerca de metade tinham 20 ou menos táxis licenciados;
- 8% dos concelhos com mais táxis representavam mais de 50% do total de táxis;
- Existiam 14.857 lugares definidos em contingentes, contabilizando-se 1.081 lugares não ocupados, equivalendo a cerca de 7% do total;
- A Área Metropolitana de Lisboa (AML) representava 34% dos táxis e 27% da população nacional. Apenas o concelho de Lisboa representa 25% dos táxis e 5% da população. As duas áreas metropolitanas representam 45% do país;

11. Até 2018 a estrutura da oferta tinha-se mantido estável, quer no número de táxis licenciados, quer nos contingentes definidos e nas respetivas vagas, tendo crescido o número de táxis em menos 1% numa década.

12. Daqueles estudos, concluía-se que se a oferta se havia mantido estável, o mesmo não poderá ser dito quanto a dois fatores que influem na procura do transporte em táxi: a população residente e o turismo.

---

<sup>7</sup> Mercado do táxi - <https://taxis.amt-autoridade.pt/#!/intro> e [https://www.amt-autoridade.pt/media/1367/comunicado-site\\_observatorio-taxis.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1367/comunicado-site_observatorio-taxis.pdf) ; Táxis - Competências dos Municípios - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-compet%C3%A2ncias.pdf> ; Táxis - A Realidade Atual e a Evolução - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1568/amt-servico-transporte-taxis.pdf> ; Táxis em Portugal (2006-2016) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1365/t%C3%A1xis-em-portugal-2006-2016.pdf>; Síntese sobre o Mercado Táxi em Portugal - <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/modo-rodovi%C3%A1rio/#:~:text=S%C3%ADntese%20sobre%20o%20Mercado%20T%C3%A1xi%20em%20Portugal>

13. Numa década, verificou-se um aumento superior a 40% do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e a população residente em Portugal tem-se mantido estável, mas com uma concentração crescente nas áreas metropolitanas e no litoral (sobretudo Algarve, AML, Cávado e Oeste).
14. Ou seja, os dados reforçavam a necessidade da reflexão sobre o enquadramento legislativo e regulatório, nomeadamente no que se refere a contingentes e sua adaptação à realidade.
15. Contudo, de acordo com dados preliminares do Observatório da AMT<sup>8</sup> desde 2018 até 2021 verificou-se uma inversão da tendência relativa ao mercado do táxi, com a diminuição de licenças de atribuídas: Contingente geral: 12.626 licenças e n.º total de licenças atribuídas: 11.556.
16. Tal variação não poderá ser desligada de diversas transformações estruturais que mobilidade e dos transportes urbanos têm sido objeto e que reforçam, a necessidade de uma adaptação no funcionamento do mercado do táxi.
17. No que se refere à população:
  - Do Inquérito à Mobilidade de 2017<sup>9</sup> nas Áreas Metropolitanas resultava que:
    - Na AMP cerca de 30% das deslocações eram efetuadas para fora dos concelhos de residência. 40% por motivos de trabalho.
    - Na AML 35% das deslocações era intermunicipal. 50% por motivos de trabalho;
  - Segundos os Censos 2021<sup>10</sup> a proporção da população empregada num município distinto da residência aumentou 34,1% em 2021 e 32,8% em 2011.
18. No que se refere aos transportes:
  - Verificaram-se novos desenvolvimentos tecnológicos e organizacionais, com adesão expressiva por parte dos utilizadores, seja através do Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados a partir

---

<sup>8</sup> [https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv\\_phase62dash](https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv_phase62dash)

<sup>9</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=334619442&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=334619442&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

<sup>10</sup> [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=pt](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=pt)

de Plataforma Eletrónica (TVDE)<sup>11</sup>, seja através dos meios de mobilidade partilhada<sup>12</sup>;

- A contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros<sup>13</sup> por Comunidades Intermunicipais (CIM) e AM, com o redesenho de redes intermunicipais e novas ofertas, designadamente tarifárias, que levaram ao crescimento da procura e de transportes a pedido e flexíveis.
19. Ou seja, não obstante a mudança dos modos de ocupação do território e deslocação das populações, não se procedeu a licenciamento de mais táxis pela Administração local, à abertura de concursos ou alargamento de contingentes, resultando num desfasamento entre a oferta e as necessidades dos utilizadores potenciais<sup>14</sup>.
  20. Mesmo nos concursos que foram abertos<sup>15</sup>, não foi dada prioridade a critérios que considerem a perspetiva da procura baseados em dados técnicos e económicos da atividade ou do ordenamento do território.
  21. Por outro lado, o modelo de licenciamento e funcionamento do manteve-se essencialmente municipal quando a organização e desenvolvimento do sistema de transportes já funciona com um modelo intermunicipal.
  22. Acresce ainda que os TVDE beneficiaram desse desfasamento, suprimindo necessidades de deslocação intermunicipal, oferecendo maior acessibilidade e facilidade de relacionamento com público, mais recetivo a modelos digitais e sem as restrições tarifárias inerentes a uma organização municipal.
  23. De qualquer forma, o mercado do transporte em táxi teve novas oportunidades de crescimento com o início da contratualização de serviços públicos de transporte flexível, com importância designadamente na Região de Coimbra, Médio Tejo e Viseu Dão-Lafões.

---

<sup>11</sup> Pronuncia AMT sobre projeto de diploma de regulação do Mercado TVDE - [https://www.amt-autoridade.pt/media/1628/pronuncia-n%C2%BA-9\\_de\\_6-de-outubro-de-2016.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1628/pronuncia-n%C2%BA-9_de_6-de-outubro-de-2016.pdf); Análise AMT sobre distorções concorrenciais no Mercado TVDE - [https://www.amt-autoridade.pt/media/3036/tvde\\_modelos\\_tarifarios.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3036/tvde_modelos_tarifarios.pdf); Parecer AMT sobre alterações legislativas ao enquadramento legal do mercado TVDE - [https://www.amt-autoridade.pt/media/3455/parecer\\_19\\_gaj\\_dapp\\_10fev\\_imt.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3455/parecer_19_gaj_dapp_10fev_imt.pdf)

<sup>12</sup> Estudo AMT sobre a Micromobilidade Partilhada - <https://www.amt-autoridade.pt/media/3559/amt05012023.pdf>

<sup>13</sup> Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

<sup>14</sup> Observatório AMT - [https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv\\_phase62dash](https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv_phase62dash)

<sup>15</sup> Táxis - Competências dos Municípios - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-compet%C3%A2ncias.pdf>

24. De sublinhar que o transporte de passageiros flexível está vocacionado para as situações em que nem o transporte público regular, nem os serviços tradicionais de táxi proporcionam soluções de mobilidade eficiente. Tal acontece com maior frequência em regiões de baixa densidade populacional, em períodos noturnos ou aos fins-de-semana ou em situações de baixa procura associada a povoamentos rarefeitos ou disseminados.
25. A diversidade de deslocações no tempo e no espaço reclamam, cada vez mais, soluções específicas de transporte.
26. Por isso, o transporte em táxi, como transporte público e suscetível de cumprir obrigações de serviço público, tem um carácter diferenciador nas políticas públicas que fomentem uma mobilidade mais eficiente, inclusiva e sustentável, na descarbonização das cidades, e na operacionalização de soluções de transporte em regiões de baixa procura, enquanto garante a acessibilidade de populações mais isoladas.
27. Assim, o novo modelo organizacional para o mercado do táxi pode dar resposta a estas necessidades, pela articulação entre municípios, CIM e AM, que tem dado bons resultados no que se refere a outras formas de transporte público.
28. Desta forma, potencia-se o planeamento do sistema em conjunto com o planeamento do território, tendo em conta fatores como a continuidade territorial urbana, as infraestruturas de transportes, saúde ou industriais, como polos geradores e atratores de mobilidade nas zonas de fronteira.
29. A realização de concursos com base em estudos sobre os perfis da mobilidade nos territórios, como proposto, promovendo a qualidade dos serviços, em benefício dos utilizadores e tendo em conta metas de descarbonização e de reconversão de frotas, também é de sublinhar.
30. Acresce que a realização de obrigações de serviço público pelos táxis, poderá permitir mitigar a escassez de oferta nas áreas menos atrativas, e contrariar o acréscimo de veículos nas áreas mais atrativas, como se verifica com o mercado TVDE.
31. Por esta via, se considera que podem dar passos decisivos no cumprimento das metas associadas à transição ambiental, diminuindo a utilização de viatura própria e reduzindo, por consequência, a emissão de gases com efeito de estufa.
32. No entanto, considera-se que o projeto de decreto-lei poderia ter ido mais longe em matéria de descarbonização, ao invés de prever apenas que “A portaria prevista no número anterior deve estabelecer uma meta para a descarbonização do sector até 2030, sem prejuízo de

as autoridades de transporte poderem definir uma meta inferior nos concursos de atribuição de licenças previstos no artigo 16.º” (artigo 9.º).

33. Desde logo, propõe-se que a expressão “meta inferior” seja substituída por “meta mais ambiciosa”, uma vez que a primeira pode prestar-se a diferentes interpretações.
34. Por outro lado, é até 2030 que se devem concentrar os maiores esforços de redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE), sendo este período considerado essencial para o alinhamento da economia nacional com a trajetória de neutralidade climática estabelecida a nível europeu e internacional.
35. Uma das intervenções fundamentais passa pela promoção da mobilidade sustentável, no contexto da qual o setor da mobilidade e dos transportes deve alcançar uma redução de 40% das suas emissões de GEE, em relação a 2005, e deve atingir uma incorporação de energias renováveis de 20% até 2030, contribuindo assim, de forma significativa, para a redução dos consumos de energia, em conformidade com o disposto no Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030.
36. Por outro lado, há que ponderar o grau reduzido de recurso a critérios ambientais na contratação pública, seja pelo desconhecimento dos seus benefícios seja por dificuldades na sua aplicação. De acordo com o Tribunal de Contas<sup>16</sup> o grau de inclusão de critérios ambientais nas aquisições públicas não está a ser avaliado, mas tudo indica ser reduzido, e a relevância dos critérios aplicados aparenta ser mínima. Acresce que parte das entidades que utilizaram critérios ambientais nos procedimentos de aquisição não dispõem de sistemas de acompanhamento do cumprimento das correspondentes cláusulas contratuais;
37. Assim, considerando o tempo e o esforço financeiro necessários à implementação (ainda que gradual) da descarbonização do sector dos transportes e admitindo que a aprovação da portaria a que se refere o artigo 9.º do projeto de decreto-lei possa não ser imediata, não se deveria desperdiçar a oportunidade de fixar, desde logo neste diploma, metas mais concretas para a descarbonização.
38. Acresce que o reforço de critérios de acesso e permanência na atividade, da responsabilidade do IMT, bem como da fiscalização do seu cumprimento, tanto em Táxis como em TVDE, permite implementar uma contingentação “natural”, ou seja, apenas

---

<sup>16</sup> Relatório n.º 7/2020, 2.ª secção - <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel07-2020-2s.pdf>

aqueles que cumprem a legalidade e oferecem as melhores condições aos passageiros se manterão em operação (caso se implementem as recomendações já efetuadas pela AMT).

39. No que se refere à digitalização, a mobilidade tem registado o aparecimento de um conjunto de inovações associadas às tecnologias de informação e de comunicação que têm introduzido alterações disruptivas nos modelos tradicionais de prestação de serviços de transporte.
40. As novas plataformas tiram partido dessas inovações fazendo a ligação entre os transportadores e os utilizadores através de dispositivos eletrónicos.
41. Estes modelos diferenciaram claramente os TVDE face ao mercado do Táxi, não obstante também neste caso terem surgido algumas ofertas ainda que não generalizadas.
42. Com o regime legal proposto, clarifica-se a possibilidade de reserva e de realização de contrato digital, como aliás hoje se verifica com quase qualquer produto ou serviço, alargando as possibilidades deste mercado se integrar no conceito “Mobility as service” e fazendo parte das restantes ofertas de transporte público em todas as suas modalidades.
43. Quanto às plataformas eletrónicas, no novo projeto, definem-se como “infraestrutura que disponibiliza um serviço de intermediação entre utilizadores e operadores de táxi aderentes à mesma, na sequência de reserva efetuada pelo utilizador, no respeito do regime previsto no presente diploma, por via digital ou através de central telefónica”, sendo também estabelecido que:
  - Os serviços de transporte de táxi também podem ser disponibilizados através de plataformas de serviço dedicadas ou que agreguem outros serviços de mobilidade e transporte, desde que as atividades se encontrem devidamente segregadas.
  - As plataformas de serviços de táxi, quando assentes em infraestruturas eletrónicas, devem disponibilizar estimativas de preço final ao consumidor, de acordo com as regras de formação das tarifas estabelecidas pelo presente diploma e respetiva regulamentação.
  - Os serviços estabelecidos através das plataformas de serviço de táxi estão sujeitos às limitações geográficas estabelecidas no presente diploma, de forma a garantir o cumprimento dos contingentes estabelecidos para cada território das autoridades de transportes, nos termos dos acordos celebrados.
44. Ao contrário das plataformas eletrónicas de intermediação dos serviços Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados a partir de

Plataforma Eletrónica – TVDE, as plataformas eletrónicas de reserva de serviços de táxi não estão sujeitas a regime específico de licenciamento.

45. A disponibilização de serviços de táxi por via de plataforma pode ser equiparada à celebração de contratos à distância, pelo que devem respeitar diversos regimes jurídicos.
- Lei n.º 24/96, de 31 de julho (Lei de defesa do consumidor) que estabelece que o consumidor deve ser informado forma clara, objetiva e adequada, nomeadamente sobre, entre outras, as características principais dos bens ou serviços, tendo em conta o suporte utilizado para o efeito e considerando os bens ou serviços em causa; o preço total dos bens ou serviços, incluindo os montantes das taxas e impostos, os encargos suplementares de transporte e as despesas de entrega e postais, quando for o caso; o modo de cálculo do preço, nos casos em que, devido à natureza do bem ou serviço, o preço não puder ser calculado antes da celebração do contrato; as modalidades de pagamento, de entrega ou de execução e o prazo de entrega do bem ou da prestação do serviço, quando for o caso; o sistema de tratamento de reclamações dos consumidores pelo profissional, bem como, quando for o caso, sobre os centros de arbitragem de conflitos de consumo de que o profissional seja aderente, e sobre a existência de arbitragem necessária.
  - O Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro (regime jurídico das cláusulas contratuais gerais) que estabelece obrigações de objetividade e clareza em termos de utilização de um serviço que não estejam dependentes de negociação prévia;
  - O Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março (práticas comerciais desleais) proibindo, informações falsas ou erróneas ao consumidor, que condicionem a sua escolha;
  - O Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro (contratos à distância), que estabelece obrigações de clareza e objetividade na transmissão de todas as características do serviço contratado à distância.
  - Decreto-Lei n.º n.º 156/2005, de 15 de setembro (Livro de Reclamações físico e eletrónico).
46. À partida, cumprindo todos estes requisitos, qualquer operador económico, por si ou em associação com outros, ou com autoridades locais, pode estabelecer plataformas digitais

de acesso a qualquer serviço prestado ao consumidor, cumprindo as regras legais específicas que se apliquem à atividade em concreto, neste caso a atividade do Táxi.

47. Todas as iniciativas que se destinem a promover a digitalização do setor dos transportes e a sua facilidade de acesso pelos cidadãos merecem o acordo de princípio da AMT.
48. De sublinhar a clarificação da aplicabilidade do regime do livro de reclamações ao mercado do táxi, de forma a garantir a acessibilidade dos utilizadores a meios de reclamação, algo que hoje não estará totalmente assegurado.
49. Na verdade, a AMT tem registado um número reduzido de reclamações neste mercado, muito abaixo do que seria exetável:

	1S18	2S18	1S19	2S19	1S20	2S20	1S21	2S21	1S22	2S22	1S23
<b>Livro de Reclamações físico</b>	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Fora de Livro de reclamações</b>	35	27	14	4	6	4	6	22	7	26	0
<b>Livro de reclamações eletrónico</b>	0	0	0	3	1	6	6	14	13	19	24
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>45</b>	<b>24</b>

50. As causas/motivos de reclamão habituais reportam-se a tentativa de burla (especialmente a turistas/aeroporto – não acionar o taxímetro, tarifas, taxas noturnas), comportamento do motorista (condução perigosa/falta de urbanidade), enquadrando-se na violação dos deveres do motorista de táxi indicados no artigo 2.º da Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiros de 2013, designadamente:

- Não usar de correção e de urbanidade no trato com os passageiros e terceiros;
- Não acionar o taxímetro no início da prestação do serviço de acordo com as regras estabelecidas e manter o respetivo mostrador sempre visível;
- Não cumprir o regime de preços estabelecido nos termos legais;
- Não observar as orientações que o passageiro fornece quanto ao itinerário e à velocidade, dentro dos limites em vigor, não adotando o percurso mais curto na falta de orientações expressas;

- Não transportar bagagens pessoais, nos termos estabelecidos, nem proceder à respetiva carga e descarga, incluindo cadeiras de rodas de passageiros deficientes;
- Não emitir e assinar o recibo comprovativo do valor total do serviço prestado, no momento do pagamento do serviço respetivo e nos termos da lei, do qual deve constar a identificação, o endereço e o número de contribuinte da empresa e a matrícula do veículo e, quando solicitado pelo passageiro, a hora, a origem e o destino do serviço e os suplementos pagos;
- Não facilitar o pagamento do serviço prestado, não dispondo de numerário que permita realizar qualquer troco até ao montante mínimo de € 20;
- Não informar o passageiro da alteração de tarifa, em trajetos que envolvam várias tarifas.

51. De forma a tentar mitigar um número reduzido de reclamações, a AMT já havia emitido orientações junto das associações representativas do setor no seguinte sentido:

- Através de informação pública<sup>17</sup> no sítio da internet da AMT foi veiculado o entendimento de que existe a obrigatoriedade de disponibilização de livro de reclamações eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, sempre que o relacionamento entre um prestador de serviços e o consumidor/utilizador se efetue por quaisquer meios digitais diretamente ou através de outra entidade;
- O meio digital deve incluir um acesso direto, de acordo com as instruções da Direção-Geral do Consumidor<sup>18</sup>;
- Tal não prejudica que a plataforma/meio digital ou os próprios operadores divulguem o endereço (físico ou eletrónico) próprio para tratamento de reclamações, devendo o mesmo ser claramente distinto do acesso ao Livro de Reclamações<sup>19</sup>. O mesmo se aplicará às associações representativas do setor,

---

<sup>17</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

<sup>18</sup> Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre\\_operadores\\_economicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf) e Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Consumidores / Utilizadores - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre\\_consumidores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf)

<sup>19</sup> Regras de utilização do Logotipo do Livro de Reclamações no Formato Eletrónico - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx> e Instruções sobre como efetuar o registo do Operador Económico na Plataforma - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-empresas-operadores-economicos.aspx>

que podem dispor, no seu site, de endereço próprio para a apresentação de reclamações, sem prejuízo de igualmente de dispor de acesso ao Livro de Reclamações (LR) Eletrónico;

- Sendo um dos objetivos da legislação assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, seria boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador ou de associações onde se integre) quanto a meios de reclamação próprios mas também o LRE e designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT<sup>20</sup>. Tal também não obsta a que a AMT receba, *a posteriori*, informação sobre as reclamações entradas e tratadas diretamente, tal como se verifica com todos os agentes económicos da Mobilidade e dos Transportes;
- Foi este o entendimento anteriormente transmitido às associações representativas do setor, quando a AMT foi questionada sobre a obrigatoriedade de disponibilização de LR físico (não obrigatório nos táxis por não disporem de estabelecimento físico/fixo de atendimento ao público) e LR eletrónico.

52. Por outro lado, de acordo com o novo regime, as autoridades de transportes podem fixar tarifas específicas aplicáveis ao seu território, podendo estabelecer, entre outras:

- Tarifas a percurso para determinados itinerários selecionados;
- Tarifas intermunicipais;
- Tarifas específicas relativas à prestação de serviços de transporte em táxi a partir de grandes polos de geração de viagens, como aeroportos ou terminais de cruzeiros;
- Tarifas sazonais, nas regiões com forte atração turística;
- Tarifas específicas tendo em conta datas festivas, como o Natal, o Ano Novo ou feriado municipal;

---

<sup>20</sup> [reclamacoes@amt-autoridade.pt](mailto:reclamacoes@amt-autoridade.pt)

- Pacotes de viagens em combinação com títulos mensais de transporte coletivo ou serviços de mobilidade partilhada;
  - Tarifas progressivas.
53. Tal representa um avanço considerável face à tradicional convenção de preços, desajustada da atual realidade, com poucas alternativas e limitadora das opções de deslocações dos cidadãos.
54. Mais se estabelece que devem ser definidas pela AMT regras gerais de formação dos preços em função dos tipos de serviço, tendo em conta os princípios da recuperação económica e financeira dos custos do serviço em cenário de eficiência e da promoção da acessibilidade económica dos utilizadores.
55. De facto, a AMT tem tido um papel central na supervisão de regras tarifárias aplicáveis aos transportes públicos de passageiros, tendo emitido um regulamento em 2019 <sup>21</sup> <sup>22</sup>, permitindo supervisionar a criação de títulos de transportes e a sua fundamentação, para melhor garantir os direitos dos utilizadores e a sustentabilidade do sistema e dos operadores.
56. De acordo com o referido regulamento, na fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros devem observar-se os seguintes princípios:
- Orientação para os custos;
  - Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental;
  - Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;
  - Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica;
  - Intermodalidade e integração tarifária, sempre que seja uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes;

---

<sup>21</sup> Fundamentação do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio - [https://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf)

<sup>22</sup> Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento\\_n273\\_2021\\_de\\_23\\_de\\_marco.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf)

- Transparência na fixação das tarifas e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores.

57. É ainda tido em conta:

- A cobertura anual dos custos pelas receitas, sem prejuízo de medidas de âmbito social;
- A racionalidade nas opções de modulação tarifária;
- A possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público;
- A articulação com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de transporte e para áreas geográficas com características semelhantes;
- A ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos perfis da procura;
- A ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira refletido na relação entre as tarifas e os rendimentos médios e/ou os índices de poder de compra das áreas servidas;
- A análise do impacto da introdução de novas tarifas no modelo de procura do serviço.

58. Numa perspetiva de cada vez maior integração de ofertas, estes princípios serão tidos em conta no regulamento a aprovar pela AMT no espaço de um ano após a entrada em vigor do decreto-lei que, naturalmente, será objeto de consulta pública.

59. Sem prejuízo, o novo regime jurídico estabelece que até à aprovação do regulamento:

- Mantém-se em vigor o regime de preços atual;
- As autoridades de transportes podem estabelecer tarifas específicas, tendo em conta a legislação vigente, sob supervisão da AMT.

60. Esta continuidade de vigência é essencial, para conferir à AMT e às Autoridades de Transportes o tempo mínimo necessário para internalizar o funcionamento específico do tarifário dos táxis e estabelecer regras e princípios que confirmam um referencial claro de atuação, com vantagens para operadores económicos e consumidores (passageiros).

61. Os dados do mercado existente, são genéricos, não estão segregados por realidade territorial e não permitem uma formulação rigorosa. Isto implica recolha de informação, económica e financeira de acordo com uma metodologia que reflita a abrangência do território nacional, tendo em conta as respetivas especificidades, bem como de dados recolhidos pela AMT quanto às contas e demonstrações financeiras das empresas junto do Instituto de Registos e Notariado e ainda de benchmarking<sup>23</sup>.
62. Salienta-se, no entanto, que um dos artigos do regime permite às Autoridades de Transportes que o entendam, desde já e tendo como base o regime vigente, estabelecer tarifas específicas, essenciais, por exemplo, para a operacionalização de eventuais acordos, nos termos estabelecidos no diploma (por exemplo tarifas progressivas, no âmbito dos novos territórios objeto do acordo intermunicipal, o que implica a eliminação das tarifas de retorno em vazio, atualmente vigentes). Estas novas “tarifas específicas” (a definir pelas Autoridades de Transportes) estão sujeitas aos poderes de supervisão e controlo por parte da AMT.
63. De referir que o objetivo da supervisão de um regulador não é limitar a inovação e o crescimento dos mercados, mas garantir a existência de regras transparentes e compreensíveis, evitando distorções e o prejuízo para operadores e utilizadores.
64. Nesse sentido, a AMT pretende promover a elaboração de um regulamento com princípios gerais quanto à criação e atualização de tarifas no mercado do táxi, de forma a criar regras comuns de atuação para a administração local e garantir a participação dos agentes económicos interessados.
65. Finalmente, salientamos o reforço da transmissão de informações pelos agentes económicos, bem como das exigências de proteção dos direitos dos utilizadores por via de maior acessibilidade a meios de reclamação, matérias estas também no âmbito da atuação da AMT.

---

<sup>23</sup> Entre outros: Study on passenger transport by taxi – European Commission - <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>; UITP - [https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2020/11/Statistics-Brief-TAXI-Benchmarking\\_NOV2020-web.pdf](https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2020/11/Statistics-Brief-TAXI-Benchmarking_NOV2020-web.pdf); Statista - <https://www.statista.com/statistics/747988/taxi-price-from-airport-to-center-of-european-cities/>; UITP - Global táxi & ride-hailing benchmarking study 2019-21 - <https://www.uitp.org/publications/global-taxi-ride-hailing-benchmarking-study-2019-21/>; Understanding the effects of taxi ride-sharing - <https://core.ac.uk/download/pdf/155250026.pdf>; Rethinking Taxi Regulations - <https://www.mercatus.org/research/research-papers/rethinking-taxi-regulations-case-fundamental-reform>; Travel Cost of Car-Sharing and Taxis - <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7766116/> e <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/24/9446> ; Comparative Study of Uber and Regular Taxi Service - <https://ncts.upd.edu.ph/tssp/wp-content/uploads/2016/08/Nistal-Regidor.pdf>; Transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável – Comissão Europeia - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0204\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0204(03)); Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services OCDE - <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/contributos-ocde/2018%20-%20WP2%20-%20Taxi%2C%20ride-sourcing%20and%20ride-sharing%20services.pdf>.

66. A AMT, enquanto regulador independente, com a responsabilidade de contribuir para a definição de políticas públicas equilibradas, sustentáveis e inteligentes e garantir a conformidade legal da atuação dos agentes económicos, encontra-se totalmente comprometida com a potenciação do efeito de inovações legislativas na coesão territorial, social, económica e ambiental do país.
67. A AMT defende que o desenvolvimento sustentável do país depende da construção de visão partilhada do futuro, no sentido de contribuir para uma resposta consentânea com a dimensão dos desafios que hoje se colocam a todos e a cada um de nós.
68. Nesse sentido, uma vez que esteja publicado o novo regime jurídico, a AMT irá abrir uma fase de obtenção de contributos<sup>24</sup> para o desenho deste novo regime tarifário, aberto aos cidadãos, às associações representativas do setor e da defesa dos consumidores bem como a entidades públicas competentes.
69. Não se poderá deixar de referir que, na União Europeia, o setor dos transportes foi responsável por cerca de um quarto das emissões de GEE (23,2%), tendo sido o único setor a registar um aumento de cerca de 30% (+33%) nas últimas três décadas. Em Portugal, no mesmo ano, esse valor foi de 28%, sendo 72% (71,7%) da responsabilidade do transporte rodoviário, com a maior contribuição (60,6%) resultante dos veículos ligeiros de passageiros.
70. Mantendo-se este cenário, não será possível que se atinga um impacto neutro no clima nas metas definidas.
71. A Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente da Comissão Europeia preconiza que apenas com um transporte de passageiros multimodal, combinando modos de transporte, otimizando os pontos fortes relativos a cada um desses modos, sem descontinuidades e facilitado por sistemas tecnológicos, assente em energias alternativas, em sintonia com o ordenamento do território e focado nas necessidades dos seus utilizadores, é que poderá ser sustentável.
72. Neste contexto, considera-se que este novo regime jurídico do táxi poderá ser um passo importante na construção de um caminho para uma mobilidade mais eficiente, mais segura, descarbonizada, digital, acessível a todos e sem barreiras concorrenciais.

---

<sup>24</sup> No âmbito do GT, as estruturas representativas do setor partilharam dois documentos conjuntos relevantes: a) Atualização da Convenção e Reestruturação do Sistema Tarifário – em 25/11/2020; b) Proposta de Revisão da Convenção e Nota Técnica – em 05/02/2021.

73. De qualquer forma, será de sublinhar que, atento o mercado em causa, em que se estima que 1/3 do mesmo se organiza a título individual e não empresarial, a capacidade de financiamento e endividamento é mais limitado, importando ponderar tal particularidade nos mecanismos de financiamento à transição digital e ambiental do Fundo Ambiental e do Fundo para o Serviço Público de Transportes. O apoio público à implementação de tais transições e de forma a dar cumprimento às obrigações legais é da maior relevância.
74. Acresce que, de forma a garantir o cumprimento do princípio da equidade concorrencial, será necessário prosseguir com a implementação de alterações ao regime legal dos TVDE, quanto ao qual a AMT já sinalizou junto do Governo e da Assembleia da República.
75. Tal como referido pela AMT quanto ao mercado TVDE, mas que também se aplica ao mercado do Táxi, há evidências de uma muito reduzida fiscalização do setor por parte das entidades competentes. Quaisquer alterações legislativas não serão por si só suficientes para uma melhoria da atividade. A atividade necessita de um maior nível de fiscalização por parte de todas as entidades competentes.
76. Num tempo em que as inovações tecnológicas são inevitáveis, não deixa de ser primordial a fiscalização no terreno sobretudo em situações em que a recolha de passageiros ocorre à margem do previsto na lei e é apenas comprovável in situ.
77. Nesse sentido, a atribuição dos adequados meios (humanos e financeiros) às diversas entidades competentes é essencial.

#### **IV - CONCLUSÕES**

78. Em conclusão, considera-se que o proposto regime jurídico do táxi poderá ser um passo importante na construção de um caminho para uma mobilidade mais eficiente, mais segura, descarbonizada, digital, acessível a todos e sem barreiras concorrenciais.
79. Não só diversas opções se sustentaram em dados objetivos, como sejam os produzidos pela AMT ou INE, como numa avaliação comparativa com situações semelhantes com o mercado do TVDE, o que permite concluir por uma adequada conformação com a realidade evolutiva do setor.
80. Sendo o Parecer da AMT favorável, é de sublinhar que, de forma a garantir o cumprimento do princípio da equidade concorrencial, será necessário prosseguir com a implementação de alterações ao regime legal dos TVDE, designadamente no sentido já recomendado pela AMT.

81. Importa também sublinhar que quaisquer alterações legislativas não serão por si só suficientes para uma melhoria da atividade se não forem acompanhadas dos adequados meios (humanos e financeiros) para promover uma efetiva fiscalização pelas diversas entidades competentes.
82. Finalmente, importa ponderar as particularidades de um mercado atomizado e de reduzida dimensão empresarial nos mecanismos de financiamento à transição digital e ambiental do Fundo Ambiental e do Fundo para o Serviço Público de Transportes.
83. Esta questão assume particular relevo por se considerar que o projeto de decreto-lei poderia ter ido mais longe em matéria de descarbonização, uma vez que é até 2030 que se devem concentrar os maiores esforços de redução de emissões de GEE, em particular no que se refere ao sector dos transportes que, ao contrário dos restantes, tem visto a emissão de GEE aumentar.

Lisboa, 25 de julho de 2023

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino