



TRANSPORTE INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS A PARTIR DE PLATAFORMA ELETRÓNICA – TVDE

PARECER N.º 19/AMT/2022

ÍNDICE

I. Sumário Executivo

PARTE I – Da atuação da AMT

II. Da cadeia de valor na prestação de serviços de TVDE

A) Algumas implicações fiscais e regulatórias

B) Posição da Autoridade Tributária

III. Da Intervenção de Sindicatos

IV. Questões tarifárias relativas ao mercado dos serviços TVDE – das novas dinâmicas tarifárias introduzidas pelos Operadores de Plataforma e suas implicações regulatórias e jus concorrenciais

✓ Os casos do “Multiplicador” e “Economy”, em especial

V. Da competência da Autoridade da Concorrência (AdC)

VI. Reclamações interpostas pelos Motoristas/Operadores de TVDE decorrentes das novas dinâmicas tarifárias

VII. Diligências promovidas pela AMT

A) Junto dos Motoristas

B) Junto dos Operadores de TVDE

VIII. Conclusões e propostas de alteração legislativa

✓ Outras considerações

PARTE II – Do Relatório IMT

IX. Do Parecer sobre o Relatório Final apresentado pelo IMT – Avaliação do Regime TVDE

A) Considerações Gerais

B) Análise da “Identificação das Prioridades” constantes do Relatório IMT

X. Conclusões e Recomendações



TRANSPORTE INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS A PARTIR DE PLATAFORMA ELETRÓNICA – TVDE

PARECER N.º 19/AMT/2022

I. Sumário Executivo

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é, nos termos da Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação e dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o regulador económico independente do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

Por outro lado, a Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto (Regime Jurídico aplicável ao transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica - TVDE) confere especiais responsabilidades à AMT, no que respeita à supervisão, regulação e fiscalização das atividades de todos os intervenientes na cadeia de valor deste setor, incluindo Operadores de Plataforma Eletrónica, Operadores de TVDE e Motoristas.

Ciente dessa especial responsabilidade, e alerta para recentes alterações de paradigma no setor, a AMT tem vindo a desenvolver um trabalho consistente no que se refere à respetiva regulação e supervisão, não ignorando, neste particular, o papel central dos Operadores de Plataforma, responsáveis, em última instância e nos termos da lei, pela definição do “modelo de negócio” aplicável, incluindo, com especial relevância, as matérias relativas à formação de preços, políticas de descontos e modelos de faturação.

Nesse sentido, a AMT tem vindo a desenvolver um trabalho sistemático de recolha de dados atualizados, junto de todas os Operadores de Plataforma Eletrónica, Operadores de TVDE e Motoristas, com especial incidência para os dados relativos ao modelo tarifário/preços e suas declinações específicas. A AMT tem focado a referida recolha de dados nas complexas questões de tarifários resultantes da aplicação de algoritmos de preços.

Uma vez que a AMT tem recebido várias interpelações/reclamações – diretamente dos *Stakeholders* (Operadores de TVDE e Motoristas, mediados pelo sindicato da área dos transportes) e através do Governo sobre alegadas distorções no mercado TVDE causadas pelos modelos tarifários praticados pelos operadores de plataforma eletrónica, não poderia esta Autoridade deixar promover todo um conjunto de diligências para verificação de questões

associadas ao setor, que se prendem com o não cumprimento, da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, designadamente, no que se refere:

- Preços praticados no contexto de novos Modelos Tarifários introduzidos pelos Operadores de Plataforma;
- À prática de tarifas que não cobrem os custos associados ao serviço;
- À forma de contabilização do início do serviço;
- À falta de vínculo jurídico – tutelada por um contrato escrito assinado pelas partes – a estabelecer entre o Operador de TVDE e o Motorista afeto à atividade;
- Ao sistema de penalização dos Motoristas;
- À formação e certificação dos Motoristas.

De referir que, as Conclusões do presente parecer pretendem contribuir para a avaliação do regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica, conforme previsto no abrigo do artigo 31.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto (apresentação de um relatório de avaliação do regime, pelo IMT). **Ou seja, visam apresentar propostas legislativas que promovam o desenvolvimento desta atividade, corrigindo distorções resultantes da aplicação do atual regime, verificadas pela AMT.**

Ainda que a elaboração do referido relatório seja da competência do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), é sujeito a parecer da AMT.

Assim, antes de proceder à avaliação concreta do Relatório do IMT, não podemos deixar de fazer referência à atuação concreta do regulador no mercado dos serviços TVDE (**PARTE I**), que, do ponto de vista da AMT, e como mais adiante se explicitará, é um segmento específico do mercado do transporte remunerado de passageiros em veículos ligeiros, sendo inquestionável que existe – e não pode deixar de ser considerado, como referencial de atuação – o segmento desse mercado realizado por serviços de táxi.

Explicando melhor - ambos os “segmentos” desse mercado devem ter em conta as respetivas especificidades, ainda que, do ponto de vista da aplicação de regras de concorrência “justas e equitativas” (*level playing field*) seja necessário realizar, também, alterações legislativas no regime jurídico aplicável aos serviços de transporte em táxi. De recordar que o Governo, através da tutela da área da mobilidade, promoveu a criação de um “Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do Táxi”, coordenado pelo IMT, que contou com a participação de

todos os *Stakeholders* relevantes nesse mercado, incluindo associações representativas do setor e entidades municipais e supramunicipais (Associação Nacional de Municípios, Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais). A AMT, nas áreas da sua competência (organização geográfica e contingentes, tarifários e proteção dos direitos dos utilizadores/passageiros) participou no referido Grupo de Trabalho, que apresentou ao Governo um Relatório Final, acompanhado de um projeto de diploma que altera profundamente o regime jurídico dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros (transporte em táxi).

Ou seja, as alterações preconizadas para os dois “segmentos” deste mercado (transporte de passageiros em veículos ligeiros) não podem, da perspetiva da AMT, deixar de ser consideradas em conjunto, tendo em conta os princípios da equidade, da proporcionalidade e da aplicação de regras de concorrência justa e equitativa. Ainda assim, da perspetiva da AMT, a “regulamentação” dos dois segmentos do mercado não pode deixar de ter em conta que os serviços de transporte em táxi são serviços de transporte público de passageiros, sujeitos a obrigações de serviço público/OSP específicas (*o que justifica determinadas regras, sobre contingentes, preços e organização geográfica, ainda que revistas, tendo em conta os objetivos de flexibilização e modernização*) e os serviços de TVDE são “serviços comerciais”, de acesso não universal, prestados em mercado concorrencial, liberalizado e não sujeitos a regras relativas a restrições numéricas ou geográficas, nem a OSP.

Tal como antes referimos, apresentamos, na **PARTE I** do presente Parecer, algumas das atuações mais significativas da AMT no “mercado TVDE”.

Apenas essas interações com todos os *Stakeholders* relevantes – os principais intervenientes na “cadeia de valor”, Operadores de Plataforma, Operadores de TVDE e Motoristas – bem como com outras entidades públicas com responsabilidades na supervisão e fiscalização desse mercado, permitiram à AMT, de forma fundamentada e com base em dados empíricos, apresentar a sua reflexão própria sobre o Regime TVDE, a sua aplicação prática – tendo sido detetadas evidentes distorções ao “figurino” imaginado pelo legislador – apresentando propostas sobre alterações a considerar na respetiva reformulação e revisão.

Por outro lado, na **PARTE II** deste Parecer, procedemos à análise do Relatório IMT, com avaliação das propostas concretas apresentadas. Não deixamos de fazer referência às iniciativas mais recentes da Comissão Europeia sobre este mercado.

Concluimos, com a nossa avaliação sobre o Regime TVDE, apresentando propostas concretas de alteração legislativa, tendo-se ponderado o Relatório IMT com os resultados da

atuação de supervisão da AMT sobre este segmento do mercado de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros (segmento TVDE).

PARTE I – Da atuação da AMT

II. Da cadeia de valor na prestação de serviços de TVDE

A) Algumas implicações fiscais e regulatórias

Com a entrada em vigor do regime jurídico TVDE, a AMT assumiu um papel relevante, não só, ao nível da supervisão e fiscalização, como também, ao nível da cobrança de uma “contribuição” – a contribuição de Regulação e Supervisão (CRS) – devida pelos Operadores de Plataforma Eletrónica, correspondente a uma percentagem única de 5% dos valores da taxa de intermediação cobrada em cada operação de transporte.

Sobre a questão concreta da CRS, e tendo em conta que a AMT deve distribuir o produto da CRS por várias entidades públicas, foi colocada à Autoridade Tributária (AT), em setembro de 2019, a seguinte questão: *“se o cálculo da contribuição (CRS) deve incidir sobre a taxa de intermediação com (ou sem) Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)”*¹.

No decorrer de várias interações com os “sujeitos passivos” da CRS – os Operadores de Plataforma Eletrónica – a AMT analisou a “cadeia de valor” na prestação desses serviços, tendo identificado algumas questões fiscais e regulatórias, e que constam da nota técnica remetida à AT.

Basicamente, as principais questões fiscais submetidas à apreciação da AT relacionam-se com o enquadramento em sede de IVA de prestações de serviços subjacentes à cadeia de valor, tendo-se apresentado, também, algumas reflexões sobre o conceito de “estabelecimento estável”, para efeitos de imputação de custos e proveitos decorrentes de uma determinada atividade económica e sua conexão com o território nacional, tendo sobretudo em conta a incidência de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC).

B) Posição da Autoridade Tributária

¹ De referir que o Operador de Plataforma UBER havia informado a AMT que a sua “opção” seria a inclusão do IVA na CRS, referindo, mesmo, que *“o exercício de uma das opções (de incluir ou não incluir o IVA no cálculo da taxa de intermediação) não pode ser imposto pelas autoridades, devendo permanecer uma escolha livre do operador”*.

Perante a exposição da AMT, AT vem, em junho de 2021, transmitir o seguinte:

“(...) quanto à questão concreta colocada pela AMT, conclui-se que na cobrança da CRS, paga pelos operadores de plataforma eletrónica, não deve incidir IVA, uma vez que a AMT, não configura um sujeito passivo do IVA, pois age no exercício de poderes de autoridade, estando por isso, abrangida pelo regime de não sujeição estabelecido no n.º 2 do artigo 2.º do CIVA.”

Mais referiu a AT que *“considerando que apenas o valor daquela contribuição constitui parte do volume de negócios do operador, enquanto o imposto sobre ele liquidado, embora cobrado por este, deve ser entregue ao Estado, podemos concluir **que a contribuição deve incidir apenas sobre a taxa de intermediação, i.e., sobre o montante que serve de base à liquidação do IVA**”*.

Mais conclui que, *“(...) seja dado conhecimento do teor desta informação à Área de Inspeção Tributária e Aduaneira, acompanhada do teor da nota anexa ao presente pedido de enquadramento enviado pela AMT, por forma a ser verificado o cumprimento das obrigações tributárias, nomeadamente, ao referido pela AMT, no sentido em que existem alguns casos concretos analisados às faturas da responsabilidade do operador UBER, em que não são incluídos os elementos constantes da alínea e) do n.º 8 do artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto.”*

Em suma, a Autoridade Tributária **corroborar a posição da AMT relativamente à incidência da CRS, que deve incidir sobre os montantes da taxa de intermediação, sem IVA.**

Esta conclusão deve, como referimos na **PARTE II**, esta matéria ser objeto de consagração expressa em alteração legislativa.

III. Intervenção de Sindicatos

Em outubro de 2020 a FECTRANS/STRUP – Sindicato da área dos Transportes - no decorrer de uma manifestação/paralisação da atividade, solicitou uma reunião à AMT para expor todo um conjunto de questões, as quais, alegadamente, estavam a comprometer o setor de TVDE, designadamente, a **sustentabilidade da atividade dos “Parceiros” (Operadores e Motorista de TVDE).**

Segundo aquele Sindicato, a sustentabilidade dos Parceiros (Operadores de TVDE e Motoristas) é comprometida pelos “Modelos Tarifários” praticados pelos Operadores de Plataforma Eletrónica, designadamente, no que se refere:

- À **prática de tarifas que não cobrem os custos associados ao serviço**, tal como definido no nº 2 do artigo 15.º que explicita que *"Os valores das tarifas são fixados livremente entre as partes, sem prejuízo do disposto nos números seguintes, devendo os preços finais cobrir todos os custos associados ao serviço, em harmonia com as melhores práticas do sector dos transportes."*
- À **forma de contabilização do início do serviço**, tal como definido no n.º 3 do artigo 2.º, que estabelece que *"A prestação de um serviço de TVDE inicia-se com a aceitação, por um motorista ao serviço de um operador, de um pedido de transporte entre dois pontos (...)".*

Nesta última questão, aquele Sindicato alega que os operadores de plataforma só contabilizam o serviço após a entrada do cliente no veículo, procedimento que faz com que os operadores de TVDE não sejam ressarcidos dos custos inerentes à deslocação para recolha de clientes, que por vezes exigem deslocações de distância considerável, o que induz a um tratamento discriminatório quando é dada preferência a motoristas que estão mais distantes do local de recolha do cliente.

Quanto ao **Caderno Reivindicativo remetido pelo Sindicato** em novembro de 2020, destacam-se os seguintes temas:

1. *“Relação Coletiva de Trabalho a aplicar a todos os motoristas;*
2. *Regulamentação da atividade do setor;*
3. *Tarifas e regulação de preços;*
4. *Contingente máximo de viaturas para o exercício da atividade;*
5. *Revisão da idade limite das viaturas;*
6. *Formação profissional;*
7. *Extinção de bloqueios unilaterais por parte das plataformas;*
8. *Obrigatoriedade de atendimento presencial por parte de todas as plataformas;*
9. *Revisão do sistema de avaliação por parte dos utentes;*
10. *Revisão das dimensões do dístico identificador das viaturas;*
11. *Garantia das condições para o transporte de crianças;*
12. *Criação de locais de tomada/largada de passageiros em sítios específicos;*
13. *Eliminação do monopólio das Companhias de Seguros;*

14. *Revisão da dedução do IVA sobre o gasóleo e extensão da dedução a todos os combustíveis e fontes de energia.*²

Considerando as competências específicas do IMT, da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e da própria AMT, foi desde logo assinalado que o regulador não se poderia pronunciar sobre as matérias abrangidas pela área de competência exclusiva de outras entidades.

Em suma, as questões levantadas pelo Sindicato (que representam quer os “Parceiros”, *i.e.*, os Operadores de TVDE e Motoristas) relacionam-se, no essencial, com as questões associadas ao Tarifário (Regime de Preços) praticado no âmbito dos serviços de transporte remunerado de passageiros em veículos ligeiros, através de Plataformas Eletrónicas, bem como, com a natureza das relações contratuais estabelecidas entre os Operadores de Plataforma e os Parceiros.

Vejamos, de seguida, as especificidades de cada uma das matérias em referência, considerando a atuação da AMT na sua relação direta de supervisão deste mercado regulado, que implicou diversas interações diretas com os *Stakeholders* relevantes (numa primeira fase, Operadores de TVDE e Motoristas).

IV. Questões tarifárias relativas ao mercado dos serviços TVDE – novas dinâmicas tarifárias introduzidas pelos Operadores de Plataforma e suas implicações regulatórias e jus concorrenciais

Considerando que os novos “**Modelos Tarifários**” assumiam um papel preponderante nas reivindicações dos motoristas, procedeu-se à análise do mercado dos serviços TVDE, da perspetiva regulatória e jus concorrencial.

Desde as suas primeiras Pronúncias³ que a AMT tem salientado a especificidade e sensibilidade das matérias relativas ao regime de preços / tarifários em serviços de transporte disponibilizados por Plataformas Eletrónicas, considerando essencial assegurar “*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*”.

² De referir que, em **janeiro de 2022**, e no seguimento de mais uma “paralisação/ protesto” dos Parceiros foi entregue na AMT mais um “Caderno Reivindicativo”, mantendo-se os temas, com algumas declinações resultantes da passagem do tempo e das especificidades do funcionamento do mercado, **basicamente os mesmos**.

³ <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%Bancias-e-pareceres/pron%C3%Bancias/pron%C3%Bancia-n%C2%BA-82016-regula%C3%A7%C3%A3o-da-mobilidade-e-transportes-uber-e-t%C3%A1xis-no-contexto-das-plataformas-tecnol%C3%B3gicas-para-os-mercados-relevantes-da-mobilidade/>

Especificamente sobre a formulação das tarifas/preços no segmento TVDE, particularmente relevante, numa atividade que comporta um “*regime de preços livremente estabelecidos pelos operadores*”, que admite “*tarifas dinâmicas*”, considerou-se que a “*simbiose entre as componentes computacionais, sociológicas e organizacionais, com particular relevo nos algoritmos que conduzem ao pricing aplicável a determinados serviços nos mercados da inovação*” suscita importantes riscos de comportamentos e práticas restritivas da concorrência aos quais as autoridades reguladoras – quer setoriais, como é o caso da AMT, quer as responsáveis pela promoção e defesa da concorrência, como a Autoridade da Concorrência (AdC) - devem estar particularmente atentas.

Mais se referiu que, “*Estas soluções consistem basicamente na análise, em tempo quase real, de um volume intenso de dados e daí extrair o máximo rendimento de cada transação, com benefício do ofertante, sem qualquer controlo por parte do consumidor, nem do regulador*”.

Nesse sentido, e perante os riscos regulatórios desta tipologia de *pricing*, é necessário garantir um ambiente concorrencial não falseado, evitando a proliferação de práticas anti concorrenciais (cartelização, preços predatórios ou comportamentos excludentes dos concorrentes), assegurando, em permanência a proteção e defesa do consumidor/passageiro.

Assim, a AMT, alertada pelos *Stakeholders* (Parceiros), face a possíveis assimetrias / distorções recentes no “mercado TVDE” entendeu levar a cabo uma análise aprofundada da(s) sua(s) estrutura(s) tarifária(s) ou modelos de *pricing*.

Mereceu particular atenção a análise de mecanismos tarifários introduzidos por Operadores de Plataforma Eletrónica que, confeririam uma aparente autonomia decisória ou “flexibilidade gestionária” aos Motoristas, que poderiam decidir, a cada momento e em determinados contextos geográficos, alocar determinados preços de viagens, de acordo com “bandas” pré-determinadas, que permitiria a prática de descontos e/ou majorações de preços face às tarifas base e às tarifas mínimas constantes dos modelos tarifários determinados pelo Operador de Plataforma.

Esta tendência, com aparentes benefícios para o passageiro/consumidor final (que, afinal, estaria a pagar um preço mais baixo), implica reservas regulatórias, quer do ponto de vista da conformidade com o regime jurídico setorial em vigor, quer do ponto de vista jus concorrencial.

Em concreto, as reservas em causa resultam da aplicação prática dos referidos mecanismos tarifários específicos, tendo em consideração que o algoritmo de seleção de viagens

privilegiaria os Motoristas que aceitam viajar em “modo desconto” ou utilizando categorias de veículos mais “económicos”.

Este enviesamento resultaria numa seleção de viagens geograficamente cada vez mais distantes do passageiro, o que não só contraria a lógica inicial do modelo deste segmento de atividade (*encontro/matching da procura e da oferta, em tempo real, no mercado, através de algoritmos específicos, potenciando eficiências económicas e operacionais*), como implica perdas significativas nos rendimentos disponíveis dos Parceiros das Plataformas que, deste modo, não auferem da alegada autonomia decisória e gestionária, indutora de eficiência e de incremento da qualidade do serviço.

Para além das reflexões jus regulatórias, relativas ao mercado TVDE, a AMT, adstrita ao regime jurídico da concorrência, entendeu dar conhecimento à AdC⁴ da existência de indícios (agravados por práticas de Operadores de Plataforma) de que o Regime Tarifário estabelecido por alguns Operadores de Plataforma Eletrónica no mercado TVDE poderia implicar comportamentos que configurariam práticas restritivas da concorrência, proibidas pelo Direito da União e pelo Regime Jurídico da Concorrência.

Por último, destaca a AMT que, na sua perspetiva e do ponto de vista da *compliance* com o direito nacional⁵, como com o direito europeu⁶, o Operador de Plataforma Eletrónica é a entidade que, oferecendo serviços no domínio dos transportes, é um “organizador” de transportes, “modulando a oferta” e exercendo um “controlo efetivo” sobre o modelo de negócio subjacente a esta forma de transporte, incluindo a definição dos preços e controlo sobre os motoristas/operadores.

✓ Os casos “Multiplicador” e “Economy” em especial

Desde, pelo menos, janeiro de 2020, têm vindo notícias a público sobre a possível existência de uma “guerra de preços” entre os Operadores de Plataformas Eletrónicas no mercado TVDE em Portugal.

Como é do conhecimento público, logo em 2014, muito antes da “regulamentação” da atividade através da Lei n.º 45/2018, a UBER iniciou a sua operação no mercado nacional, oferecendo veículos de várias gamas (*Uber Black, Uber X, Uber Green*). Seguiu-se a empresa espanhola Cabify (que, entretanto, saiu do mercado português), a Taxify (hoje denominada Bolt) e a Kaptan (entretanto integrada pela Plataforma Free Now, que oferece serviços de

⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/3036/tvde_modelos_tarifarios.pdf

⁵ *cfr.* n.ºs 2 e 3 do Artigo 1.º, n.º 1 do Artigo 14.º e n.º 1 do Artigo 20.º da Lei n.º 45/2018.

⁶ *cfr.* Acórdão TJUE Elite Taxi vs UBER.



transporte em táxi, bem como TVDE e outros serviços de mobilidade, como bicicletas e trotinetas).

De acordo com essas notícias, no ano em referência, em janeiro de 2020, antes do início da Pandemia SARS CoV2, determinados Operadores de Plataforma teriam iniciado aquilo que foi denominado, como uma "guerra de preços", tendo em vista, alegadamente, a captação de mais utilizadores e reforço da sua posição (quota) no mercado, tanto do ponto de vista da penetração (conquista de mais utilizadores), como do ponto de vista da frequência (maior utilização dos serviços pelos utilizadores).

Assim, determinado Operador de Plataforma – a UBER - teria iniciado uma política de redução das suas tarifas, aplicando descontos nas cidades de Lisboa, Porto, Coimbra, Aveiro, Braga, Guimarães e na região do Algarve, mantendo os preços no Funchal. Esta redução de preços (à volta de 10%) era praticada, enquanto a UBER mantinha a sua "taxa de intermediação" em 25%.

Para fazer face à redução dos preços promovida pela UBER, a BOLT terá respondido, iniciando uma política de descontos (assinalando-se que a taxa de intermediação desta empresa era de 15%), enquanto a KAPTEN mantinha, nessa data, os preços mais baixos do mercado. Os Operadores de Plataforma terão, de acordo com as mesmas fontes públicas, negado que as suas "políticas de preços" fossem determinadas em função da concorrência.

Face à redução dos preços, os "Parceiros" das Plataformas (Operadores de TVDE e Motoristas) reagiram, referindo que as mesmas tinham sido "impostas", unilateralmente pelas Plataformas, enquanto determinados Operadores, como a UBER, mantinha(m) a sua percentagem / taxa de intermediação.

Estas novas políticas de preços (praticadas mesmo antes da redução da procura provocada pela Pandemia, com início em março de 2020), provocaram uma redução nos rendimentos disponíveis para os Parceiros (Operadores de TVDE e Motoristas), que apresentaram petições públicas, denunciando os alegados "abusos" das Plataformas.

Entretanto, a Pandemia provocou, por via das alterações dos padrões de mobilidade causados pelos "confinamentos" (parciais ou totais) resultantes dos sucessivos "Estados de Emergência" decretados, bem como da diminuição dos fluxos turísticos, uma drástica redução na procura de serviços TVDE.

Os "fluxos negativos" na procura terão determinado a implementação de novas estratégias de preços por parte dos Operadores de Plataformas Eletrónicas.

Em 2020, a UBER informou a AMT de que teria iniciado a aplicação de um novo modelo tarifário, na cidade de Lisboa (com potencial de expansão para outras cidades), que denominou "Multiplicador".

No seguimento da informação da UBER à AMT – datada 5 de novembro de 2020 – esta Autoridade colocou todo um conjunto de questões àquele Operador sobre o seu regime de preços, tendo sido transmitido que, a partir de 29 de outubro de 2020, a UBER começou a aplicar um regime tarifário específico – “Multiplicador” - na sua operação na cidade de Lisboa.

A comunicação da UBER pretendeu explicitar as "vantagens" do novo regime tarifário (Multiplicador), tanto do lado do motorista, como do lado dos utilizadores/passageiros, com base na seguinte argumentação:

"Começando pelo lado do motorista:

Os motoristas passam a poder definir a sua própria tarifa para viajar em Lisboa.

A tarifa pode ser alterada, **unilateralmente e a qualquer momento, pelo motorista**. A nova tarifa será aplicada a partir da sua viagem seguinte.

Os motoristas podem baixar ou subir as suas tarifas em função de um multiplicador, sendo esse multiplicador aplicado às tarifas base, de tempo e distância, bem como à tarifa mínima.

O multiplicador de tarifa poderá variar dentro de uma escala entre 0.7x (i.e., baixar até 30% a tarifa base) e 2x (i.e., aumentar até 100% a tarifa base).

Caso o motorista não pretenda alterar a sua tarifa, continuará a receber pedidos de viagem com a tarifa base anterior, ou seja, com o multiplicador pré- definido a 1.0x.

A tarifa que os motoristas escolhem corresponde ao valor mínimo que os utilizadores vão pagar pelas viagens, no entanto, quando a tarifa dinâmica for mais elevada, os motoristas irão receber sempre o valor mais elevado.

Em nenhum dos casos, seja por aplicação da tarifa manual, seja pela aplicação da tarifa dinâmica, poderá a tarifa ultrapassar os limites previstos na Lei 45/2018, de 10 de agosto.

Do lado do utilizador:

A experiência de utilizador não se altera. A tarifa base não foi alterada e os utilizadores podem consultar o preço da viagem antes de confirmar a viagem, tal como acontecia

anteriormente, nos termos da lei, continuando a poder fazer uma escolha informada sobre a contratação (ou não) do serviço.

Adicionalmente, se o motorista que for atribuído ao utilizador estiver a praticar um preço superior aos dos outros motoristas disponíveis nas imediações, os utilizadores serão avisados, podendo aceitar ou recusar a viagem com o preço definido pelo motorista. Em caso de recusa, o motorista irá receber a indicação de que o utilizador recusou o preço que está a praticar e será atribuído automaticamente ao utilizador outro motorista que esteja disponível para o transportar.

Fora da Área Metropolitana de Lisboa, o serviço não sofreu qualquer alteração. Sendo uma mudança inovadora, o alargamento ao resto do país será gradual.

Acreditamos que estas alterações, ao darem a possibilidade a operadores e motoristas para ajustar os preços dos seus serviços à realidade que conhecem no terreno, vão também melhorar a experiência global do utilizador. Com esta ferramenta, os motoristas vão poder, por exemplo, definir um preço mais baixo em alturas (do dia, da semana, do ano) de menos procura para atrair mais utilizadores ou aumentar os seus preços para assegurar que é sempre proveitoso para eles estar na estrada, seja em que altura e em que local for que escolham fazê-lo, aumentando também a fiabilidade do serviço."

Face a esta comunicação da UBER, a AMT apresentou um conjunto de questões àquele Operador de Plataforma, as quais relevam, tanto do ponto de vista da *compliance* com o regime jurídico em vigor, como do ponto de vista do enquadramento de questões regulatórias e jus concorrenciais, para as conclusões do presente parecer.

De referir que existem outros modelo tarifários, aplicados por outros Operadores de Plataforma – como é o caso do “*Economy*” da BOLT – que também oferecem preços mais reduzidos e que, aparentemente, estão incluídos na “autonomia gestonária” dos Motoristas.

V. Da competência da Autoridade da Concorrência (AdC)

Perante os indícios verificados – práticas anti concorrenciais, *i) cartelização e ii) preços predatórios ou comportamentos excludentes dos concorrentes* –, a AMT, adstrita ao regime jurídico da concorrência, deu conhecimento à AdC de que o Regime Tarifário estabelecido por alguns Operadores de Plataforma Eletrónica no mercado TVDE poderia implicar comportamentos que configuram práticas restritivas da concorrência, proibidas pelo Direito da União e pelo Regime Jurídico da Concorrência.

E fê-lo, em cumprimento do disposto n.º 3 do Artigo 35.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que determina que, “*sempre que no âmbito das respetivas atribuições (...) uma autoridade reguladora setorial apreciar, oficiosamente ou a pedido de entidades reguladas, questões que possam configurar uma violação do disposto na presente lei, dá imediato conhecimento à Autoridade da Concorrência, juntando informação dos elementos essenciais*”⁷.

Sobre este ponto, deve a AMT referir, ainda que sumariamente, que esta matéria – ou seja, implicações jus concorrenciais do “Modelo TVDE”, com especial incidência no Modelo Tarifário - tem vindo a ser objeto de análise aprofundada, por parte da “doutrina” e de alguma Jurisprudência⁸.

- De um modo muito resumido, diversos autores, sobretudo a nível internacional, têm vindo a refletir **sobre a aplicabilidade (ou não) do Direito da Concorrência a este modelo de negócio/prestação de serviços**, para depois discutir as diversas “vias” de enquadramento jus concorrencial de algumas práticas de Operadores de Plataforma (sendo o caso mais estudado, o da UBER, cujas práticas têm vindo a ser replicadas ou “adaptadas” pelos demais Operadores de Plataforma, nos mercados relevantes, com declinações específicas, consoante os contextos e os respetivos enquadramentos regulamentares).
- De um modo genérico, a discussão inicial sobre a aplicação do Direito da Concorrência, inicia-se com a análise do **enquadramento dos Motoristas**, *i.e.* se estes podem/devem (ou não) ser considerados como “*employees*” (**trabalhadores**) ou “*independent contractors*” (**empresas**) – sendo que apenas nesta última hipótese seria aplicável o Direito da Concorrência.
- Ora, no ordenamento jurídico nacional (Regime Jurídico TVDE), esta questão aparenta ter sido resolvida pelo legislador, tendo em conta que a **contratualização é assumida entre os Operadores de Plataforma e os Operadores de TVDE**, que são, inequivocamente, **empresas** (*não existindo, em princípio, qualquer integração vertical entre Operadores de Plataforma e Operadores de TVDE*).

⁷ O Memorando da AMT com a sistematização das conclusões alcançadas no âmbito das diligências até então efetuadas, foi, em **24 de abril de 2021**, remetido à Autoridade da Concorrência.

⁸ *Cfr. inter alia*, Nighswonger, Thomas – Applying Competition Law in the Uber Case – does Uber have an Anti-Trust Problem? – (LL.M Thesis, Tilburg University. August 2020) e Pitsos, Nikolaos –Competition Law Issues arising from Uber’s Model - <https://berkeleyglobalsociety.com/en/perspectives/competition-law-issues-arising-from-ubers-model/>

- No mesmo sentido, práticas recentes no mercado nacional – por exemplo a **“empresarialização” dos Motoristas** conferida pela “aparente” autonomia gestionária na aplicação / decisão sobre tarifas e preços conferida pelo Multiplicador (*ainda que nos termos da leitura literal do Regime Jurídico TVDE os Motoristas não possam ser entendidos como a parte que “estabelece livremente” as tarifas, em acordo com o Operador de Plataforma*) – indiciam que estamos, de facto, perante **“operadores económicos” não integrados verticalmente** (considerando por um lado os Operadores de Plataforma e por outro, os Parceiros, Operadores de TVDE/Motoristas), pelo que parece ser inquestionável, nesta **relação entre empresas**⁹, a **aplicabilidade da Lei e do Regime Jurídico da Concorrência**¹⁰.
- No entanto, nesta relação entre empresas é inquestionável que o **Operador de Plataforma** exerce uma **“influência decisiva” (controlo) sobre os seus Parceiros (Operadores de TDVE/Motoristas)**¹¹, sobretudo na determinação e aplicação de **tarifas/preços**, pelo que é possível considerar, em tese, a possibilidade de estarmos perante **“acordos verticais”**, os quais podem ter impactos concorrenciais relevantes (no sentido de serem “restritivos” da concorrência).
- Nessa perspetiva – considerando que Operadores de Plataforma e Parceiros/Motoristas são entidades jurídicas (empresas) autónomas, que celebram **acordo(s)** – importa refletir sobre a **fixação de preços** (por parte dos Operadores de Plataforma) e seus impactos jus concorrenciais, refletindo se existe a possibilidade de, como sugere alguma doutrina, serem formados **“hub and spoke cartels”**.
- Nesse sentido, seria possível considerar que determinado Operador de Plataforma (que funcionaria como o “hub”) celebraria acordos com os “spokes” (os Parceiros – Operadores/Motoristas), sendo que estes aplicariam os preços calculados pela Plataforma, através do seu algoritmo, o que facilitaria possíveis formas de **colusão horizontal** (desde as formas mais simples – todos os Parceiros aceitam e praticam os preços ditados pela Plataforma – até às suas declinações mais complexas, potenciando, por exemplo, a troca de informações entre “Parceiros”, sobretudo quando está em causa a possibilidade de intervenção “manual” sobre os preços – como acontece no caso do Multiplicador).

⁹ Cf. Case C-41/90 **Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH** [1991] ECLI:EU:C: 1991:161

¹⁰ Não esquecendo que sendo **entidades jurídicas autónomas (empresas separadas)**, os Parceiros (Operadores TDVE/Motoristas) devem ter a capacidade de atuar, de forma independente, no mercado (cf. **Suiker Unie - Joined Cases** 40–48, 50, 54–56, 111, 113 & 114/73 *Coöperatieve Vereniging Suiker Unie v. Commission*, [1975] ECLI:EU:C:1975:174).

¹¹ Cf. discussão sobre a possibilidade de classificar a relação UBER/Motoristas na esfera de uma relação de representação (*agency relationship*).

- Por outro lado, e seguindo uma outra linha de raciocínio, em mercados nos quais um determinado Operador assume uma **posição dominante**, a prática de **preços alegadamente abaixo do custo de produção** (como tem sido alegado pelos Parceiros) pode assumir uma **natureza intencionalmente “predatória”** (que, como sabemos, constitui uma das formas de abuso de posição dominante através do uso indevido do poder de mercado).
- Nesse sentido, em mercados internacionais (ainda que fora do universo da UE, no caso concreto na Índia¹²), a UBER – empresa à qual foi reconhecida posição dominante no mercado relevante em causa (Nova Deli, Área Metropolitana) foi condenada por decisão judicial do Supremo Tribunal de Justiça (*Hon. Supreme Court*), pela prática de preços abaixo do custo de produção (*below cost*), com intenção “predatória”, na eliminação da concorrência.
- No que respeita a estas “**vias de análise jus concorrencial**” a AMT reconhece que existe matéria que é necessário desenvolver e aprofundar - por exemplo, definindo o “mercado relevante” e analisando o posicionamento dos vários Operadores de Plataforma nesse mercado, de forma a determinar a sua posição/poder e possível existência de práticas e/ou comportamentos abusivos, que possam consubstanciar práticas anti concorrenciais proibidas e punidas pelo Regime Jurídico da Concorrência.
- Na sua comunicação à AdC, a AMT reiterou a sua posição sobre o “papel” dos Operadores de Plataforma, aliás em discordância com determinadas afirmações destes agentes económicos, que não se assumem como **entidades responsáveis pela definição do modelo de negócio aplicável na cadeia de valor**.
- *De facto*, tanto do ponto de vista da *compliance* com o direito nacional (*cf.* n.ºs 2 e 3 do Artigo 1.º, n.º 1 do Artigo 14.º e n.º 1 do Artigo 20.º da Lei n.º 45/2018), como com o direito europeu (*cf.* Acórdão TJUE *Elite Taxi vs UBER*), um Operador de Plataforma é a entidade que, oferecendo serviços no domínio dos transportes, é um “organizador” [de transportes], “modulando a oferta” e exercendo um “controlo efetivo” sobre o modelo de negócio subjacente a esta forma de transporte, incluindo a definição dos preços e controlo sobre os motoristas/operadores.

VI. Reclamações interpostas pelos Motoristas / Operadores de TVDE decorrentes das novas dinâmicas tarifárias

¹² Cf. Caso **Meru Travel Solutions** - <https://lexforti.com/legal-news/abuse-of-dominance/>

Até outubro de 2019 não deram entrada na AMT quaisquer reclamações relativas aos modelos tarifários, quer por parte de Motoristas, quer por parte de Operadores de TVDE.

Com efeito, relativamente ao número de reclamações recebidas na AMT (período em referência no quadro *infra*) de Operadores de TVDE e de Motoristas, há a considerar um total de **62 reclamações**. Analisadas as reclamações, verificou-se que, as alterações aos modelos tarifários introduzidas pelos Operadores de Plataforma a partir de outubro de 2019, bem como, a redução da procura decorrente da situação pandémica então vivida, originaram o aumento exponencial das reclamações, particularmente, entre abril e maio de 2021.

Assim, há que considerar os seguintes períodos distintos, designadamente, *i)* reclamações recebidas no período compreendido entre abril e setembro de 2020, *ii)* reclamações recebidas no período compreendido entre outubro de 2020 e 16 de abril de 2021, e *iii)* reclamações recebidas entre 16 e 30 de abril de 2021, de acordo com o quadro *infra*.

Reclamações recebidas na AMT de abril de 2020 a maio de 2021

	MÊS	MOTIVO	TOTAL/MÊS
abril a setembro 2020	maio	—	—
	junho	tarifário/dificuldade de registo na plataforma	2
	julho	3 – dificuldades de registo na plataforma; 1 – suspensão conta do motorista; 1 –	5



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

		problemas c/ pagamentos	
	agosto	—	—
	setembro	tarifários	1
outubro de 2020a 16 de abril de 2021	outubro	1 – problema c/ pagamentos; 1 – motorista sem solicitação de viagens	2
	novembro	tarifários	6
	dezembro	—	—
	janeiro	Problemas c/ pagamentos	1
	fevereiro	Conta bloqueada	1
	março	2 – conta bloqueada; 2 – tarifário; 1 – problemas c/ documentação	5

	abril (de 1 a 16)	1 – problemas c/ documentação; 2 - tarifários	3
de 17 de abrila 30 de maio	abril (de 17 a 30)	tarifários	14
	maio	tarifários	22
TOTAL			62

De registar que, só após 16 de abril de 2021¹³ é que começaram a dar entrada, “em massa”, reclamações relativas aos novos “modelos tarifários” e bloqueios a “contas” por parte dos Operadores de Plataformas aos Motoristas.

A justificação para o reduzido número de reclamações por parte dos Motoristas e dos Operadores de TVDE, prende-se, segundo os próprios, com **o receio de “retaliações” por parte dos Operadores de Plataforma, traduzidas em eventuais bloqueios de acesso às apps.**

VII. Diligências promovidas pela AMT

De forma a adquirir-se o conhecimento do setor numa perspetiva operacional, a AMT, no âmbito dos poderes de regulação e de supervisão que lhe são estatutariamente cometidos, bem como os constantes dos artigos 23.º e 24.º do regime jurídico TVDE, aprovado pela Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, procedeu à notificação de Motoristas e Operadores de TVDE para prestação de esclarecimentos, a fim de se verificar da conformidade/*compliance* do exercício da atividade com a legislação aplicável, considerando todas as obrigações legalmente impostas a cada um dos *Stakeholders* em particular.

Os depoentes responderam a todo um conjunto de questões, cujas respostas são acompanhadas de documentos probatórios – depoimentos, contratos e *prints screens* retirados das *apps* – que sustentam as conclusões do presente parecer.

¹³ Data em que ocorreu uma reunião da AMT com a Fectrans/STRUP.

A) Junto dos Motoristas

Aos Motoristas foram colocadas um conjunto de questões com respeito ao “relacionamento” com os Operadores de Plataforma e com os Operadores de TVDE, destacando-se as seguintes:

- Se detém o contrato escrito com o Operador de TVDE, a que se refere a alínea e) do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 45/2018;
- Qual a relação com os Operadores de Plataforma;
- Se tem alguma influência no preço a pagar pelo utilizador;
- Se tem conhecimento dos “novos modelos tarifários”;
- Se tem conhecimento do funcionamento dos “novos modelos tarifários”;
- Se é obrigado a “usar” os “novos modelos tarifários”;
- Qual a consequência caso não use tais modelos;
- Qual o seu sistema de remuneração.

De uma forma unânime, foi referido pelos motoristas que dispõem de um contrato escrito com o Operador de TVDE – ainda que haja, pelo menos, 4 tipos de contratos.

Referiram que não dispõem de nenhum tipo de contrato com os Operadores de Plataforma, não obstante conhecessem a “Adenda ao Motorista” disponibilizada pelo Operador UBER.

Quanto ao preço a pagar pelo utilizador, referiram ter influência direta na sua determinação, através dos novos “modelos tarifários” - “Multiplicador” no caso da UBER e “*Economy*” no caso da BOLT.

Também responderam, de forma unânime, que eram “pressionados” pelos Operadores de Plataforma a baixar o valor das viagens através dos novos “modelos tarifários”, sob pena de não realizarem viagens e serem temporariamente bloqueados do acesso às próprias plataformas.

Quanto à forma de remuneração, esta, ou decorre da percentagem devida por cada viagem realizada ou, no caso do Motorista/Operador de TVDE (quando sejam coincidentes) através de um contrato de trabalho celebrado enquanto motorista da sua própria empresa.

Os depoimentos dos Motoristas/Operadores de TVDE notificados para prestação de esclarecimentos, foram analisados pela AMT e constituem a base das ilações que apresentamos *infra*.

No entanto, por razões de confidencialidade (proteção de dados pessoais e de matérias que podem configurar “segredo de negócio/comercial” dos diversos agentes económicos), os documentos - atas assinadas pelos depoentes e elementos probatórios anexos - não são divulgados em anexo ao presente parecer, servindo apenas como documentos instrutórios.

B) Junto dos Operadores de TVDE

Aos Operadores de TVDE foram também colocadas variadíssimas questões com respeito ao “relacionamento” com os Operadores de Plataforma e com os Motoristas, destacando-se as seguintes:

- Se dispõe de contrato escrito que tutele a relação com os motoristas;
- Sobre o tipo de vínculo contratual que detém com os motoristas;
- O número de motoristas e veículos de que dispõem;
- Relativamente a quem assegura as obrigações decorrentes da legislação laboral, designadamente, os encargos para a Segurança Social;
- Sobre a forma de remuneração dos motoristas;
- Sobre o controlo dos tempos de condução dos motoristas;
- Se os operadores de plataforma informaram, enquanto operador de TVDE, sobre as “novas dinâmicas tarifárias”;
- Sobre quem define a “escolha” das tarifas em uso pelos motoristas;
- Sobre quem é que emite as faturas ao cliente final;
- Forma de cálculo da taxa de intermediação (se incide sobre o valor da viagem, com IVA ou sem IVA).

De uma forma unânime, foi referido pelos operadores de TVDE de que dispõem de um contrato escrito com os Motoristas – ainda que haja, pelo menos, 4 tipos de contratos.

Quanto ao número de veículos/Motoristas de que dispõem os Operadores de TVDE, constatou-se existir uma grande diversidade, variando de operador para operador. Desde Operadores de TVDE que acumulam com a função de Motorista, aos operadores de TVDE de pequena dimensão, até aos Operadores de TVDE que dispõem de um grande número de veículos e de motoristas.

Quanto às obrigações decorrentes da Segurança Social, constata-se que estas são cumpridas de duas formas. Há Operadores de TVDE que não têm qualquer responsabilidade para com os Motoristas; outros limitam-se a pagar o montante mínimo devido à Segurança Social, de acordo com o valor anualmente faturado pelo motorista.

No que se refere à forma de remuneração dos motoristas, esta varia de operador para operador. Nuns casos, enquanto funcionário da empresa, têm um vencimento definido. Noutros casos, auferem a percentagem devida pelas viagens. Existem casos em que os motoristas são remunerados, exclusivamente, pela receita do tarifário, deduzido o valor correspondente ao “aluguer” semanal do veículo (ao “Operador” de TVDE).

Quanto ao controlo do tempo de condução dos motoristas, todos os Operadores de TVDE foram unânimes em afirmar que não fazem qualquer tipo de verificação. Tal controlo cabe aos próprios Motoristas.

Os Operadores de TVDE foram unânimes em afirmar que quem informou os motoristas dos “novos modelos tarifários” foram, diretamente, os próprios Operadores de Plataforma.

Todos os Operadores de TVDE afirmaram que não têm qualquer interferência junto dos motoristas relativamente ao “uso” dos “novos modelos tarifários”.

No que se refere à emissão da fatura ao cliente final, referiram unanimemente que quem emite a fatura são os operadores de plataforma em nome do operador de TVDE.

Relativamente à questão relativa à forma de cálculo das comissões de intermediação (se são calculadas sobre o valor da viagem, com IVA ou sem IVA), os operadores de TVDE revelaram grande incerteza sobre o assunto.

VIII. Conclusões e propostas de alteração legislativa

Das interações promovidas, até ao momento, com Motoristas e Operadores de TVDE, é possível, desde já, retirar algumas conclusões, a saber:

- 1.^a **As Plataformas Eletrónicas exercem um controlo efetivo sobre o modelo de negócio e a operação de transporte dos “Parceiros”** (Operadores de TVDE e Motoristas), determinando as tarifas a aplicar, o modelo de faturação (serviço prestado pelos Operadores de Plataforma aos Operadores de TVDE, que emitem as faturas eletrónicas ao cliente final, que as recebe através das Plataformas), bem como, o sistema de avaliação dos Motoristas, que acedem a determinadas “categorias” junto das Plataformas em função da sua *performance* (o que inclui avaliação sobre as viagens realizadas/canceladas e ainda sobre o grau de satisfação dos clientes / utilizadores).

- 2.^a **As Plataformas comunicam diretamente com os Motoristas** (através das *apps*) e têm o poder de os “premiar” ou impor “sanções” (por exemplo, bloqueio temporário ou permanente de utilização das aplicações).
- 3.^a **Os Motoristas “não têm escolha” na aplicação dos mecanismos tarifários específicos “sugeridos” pelas Plataformas,** que se traduzem em verdadeiras “imposições” (os algoritmos de seleção de viagens privilegiam de forma consistente os Motoristas que aceitem viajar utilizando as tarifas mais “baixas”).
- 4.^a As declinações específicas dos mecanismos tarifários em causa têm como resultado a alocação a determinados motoristas de viagens geograficamente cada vez mais distantes dos Utilizadores /Passageiros, o que implica um **aumento de custos na operação de transporte** (kms percorridos em vazio pelos Motoristas), **degradação da qualidade do serviço** (maiores tempos de espera) e **inversão da própria lógica subjacente ao modelo de negócio** (que implica o *matching* da procura e da oferta, em tempo real, otimizando e tornando mais eficiente a operação de transporte).
- 5.^a O facto de um motorista não aceitar as viagens “propostas” pelos algoritmos de seleção (por implicarem deslocações “em vazio”, em distâncias consideráveis, e não remuneradas), contribui para a degradação da sua **classificação junto das Plataformas** e pode mesmo implicar o seu “bloqueio”, temporário ou definitivo (por exemplo, tendo em conta a sua taxa de não aceitação ou cancelamento de viagens).
- 6.^a Quanto aos **Operadores de TVDE**, constatou-se que existem **vários modelos**, considerando a forma de como exercem a atividade. Desde ***i)*** as “microempresas, nas quais Operador de TVDE e Motorista coincidem, operando apenas uma viatura, ***ii)*** aos operadores de média dimensão, e aos ***iii)*** “grandes” operadores que se limitam a “alugar” o veículo a um motorista, passando este, nessa circunstância, a ser um “empresário”.
- 7.^a Existência de, pelo menos, **4 modelos de contratos escritos** – ***i)*** contrato de prestação de serviços, ***ii)*** contrato de aluguer, ***iii)*** contrato de “consórcio”; e ***iv)*** contrato de trabalho – que titulam as relações entre operadores de TVDE e motoristas. Constata-se, na maioria das vezes, que essas relações são tituladas por contratos denominados como “prestações de serviços” e outros que correspondem ao “aluguer de viaturas” (entre operadores de maior dimensão e motoristas, sendo estes remunerados, única e exclusivamente, pelo valor total das receitas tarifárias, descontando o montante referente ao aluguer da sua “ferramenta de trabalho” junto do operador de TVDE).

Desta forma, os **Operadores de TVDE em causa afastam-se da sua responsabilidade pela operação de transporte e do “modelo legal” tripartido, estabelecido pela Lei n.º 45/2018, que tem vindo a ser claramente desvirtuado.**

Por outro lado, os **Motoristas são transformados em “empresários”** por várias vias – ou porque entendem constituir-se como operadores de TVDE (no caso das microempresas), ou porque “alugam” as suas ferramentas de trabalho (as viaturas, com manutenção e combustível incluído) aos operadores de TVDE de maior dimensão ou, ainda, porque tomam decisões económicas, a cada momento, no que respeita às tarifas a aplicar nas viagens a realizar.

- 8.^a A existência de, pelo menos, **1 Operador de TVDE (de grande dimensão) que está licenciado para certificar Motoristas de TVDE,** uma vez que, a lei não impede que os operadores de TVDE possam ser licenciados como entidades formadoras / certificadoras de motoristas.

Consultado recentemente o *site* do IMT, constata-se que foi recentemente licenciado um outro grande Operador de TVDE, para certificar motoristas.

- 9.^a Constata-se que existem, ainda, operadores de plataforma que não dão cumprimento ao disposto no n.º 8 do artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, uma vez que, **as faturas emitidas pelo Operador de Plataforma, em nome do Operador de TVDE, não contém alguns dos elementos legalmente previstos.**

Da análise da informação recolhida junto dos Operadores de TVDE e Motoristas, sobressaem, desde logo, algumas “especificidades” sobre a forma como os diversos *Stakeholders* exercem a atividade.

Independentemente das propostas de atuação resultantes do presente parecer, as quais passam por propostas de alterações legislativas ou pela adoção de recomendações / determinações ou mesmo instruções vinculativas, há evidências de uma **muito reduzida fiscalização do setor por parte das entidades competentes**¹⁴.

Significa isto que, **a manter-se a reduzida fiscalização da atividade, as alterações legislativas a propor poderão não ter qualquer impacto significativo na “melhoria” do setor.**

¹⁴ De acordo com o artigo 24.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, são entidades fiscalizadoras, o IMT, I.P., a AMT, a ACT, o ISS, I.P., a GNR, a PSP, a AT e a CNPD.

A este propósito, é de salientar que, tanto os Motoristas, como os Operadores de TVDE, reclamam uma **maior fiscalização do setor por parte das entidades competentes**, alegando, inclusivamente, uma total ausência dela.

A AMT, tendo em conta o trabalho de supervisão sobre o mercado TVDE, e mesmo antes de receber o Relatório IMT (**que será analisado mais à frente – PARTE II**), realizou uma reflexão – com base nas evidências empíricas e probatórias recolhidas - apresentando, para ponderação, algumas propostas de reflexão sobre alterações normativas a considerar.

Assim, foi realizada a seguinte reflexão sobre a Lei n.º 45/2018, destacando algumas alterações legislativas que devem ser promovidas. A saber,

- **Acesso à Atividade – o n.º 3 do Artigo 2.º** tem vindo a levantar dúvidas, qual o momento em que tem lugar o “início de viagem”. Os Operadores de TVDE/Motoristas¹⁵, têm defendido que a viagem se inicia com a aceitação pelo Motorista de um pedido. No entanto, como vimos, esta solução apresenta desvantagens evidentes para o consumidor/passageiro, que não deve ver o preço da viagem onerado com a cobrança dos quilómetros “em vazio” até ao ponto de recolha (origem). Do ponto de vista da AMT, **o contrato de transporte inicia-se com a recolha do passageiro no ponto de recolha indicado (O/origem) e termina com a sua saída, no destino (D)**. A AMT tem vindo a defender que a atuação regulatória indicada sobre esta matéria será a previsão de mecanismos que desincentivem que as declinações dos modelos tarifários e o funcionamento dos algoritmos de alocação de viagens privilegiem / potenciem viagens “em vazio”, com as decorrentes ineficiências do ponto de vista energético e ambiental, considerando, ainda, o seu impacto na estrutura de custos/rendimentos do Operador de TVDE/Motorista. Nesse sentido, a lei deve estatuir expressamente qual o momento de início da viagem, **i.e., a entrada do cliente/passageiro na viatura e confirmação pelo Motorista do seu destino**. Os Operadores de Plataforma devem disponibilizar, de forma clara aos seus parceiros, **o itinerário da viagem**, o que também deve ser consagrado.
- Deverá ser introduzida uma alteração legislativa que não permita as declinações específicas dos mecanismos tarifários que promovam a **alocação a determinados Motoristas de viagens geograficamente cada vez mais**

¹⁵ Nos seus vários “Cadernos Reivindicativos” apresentados junto da AMT.

distantes dos utilizadores /passageiros. Ou seja, deve ser expressamente consagrada a obrigação de alocação da viagem ao veículo/Motorista geograficamente mais próximo do utilizador.

- **Operadores de TVDE (Artigos 2.º e 3.º)** - Trata-se de um ponto fulcral na avaliação do regime, tendo em conta que existem posições¹⁶ que defendem que o Operador de TVDE é uma “figura de papel” e que a revisão do regime deve implicar a sua extinção, eliminando esta “particularidade” nacional, tendo em conta que não se encontram evidências, em sede de *benchmarking* e análise da literatura produzida sobre esta matéria, de outros exemplos de “modelos tripartidos”.

No entanto, a análise realizada pela AMT – baseada nas evidências empíricas recolhidas, que fundamentam o presente parecer – leva-nos a considerar que a **figura do Operador de TVDE**, agente económico licenciado pelo Estado (licenças com validade até 10 anos) e que se constitui como “empresa” em resultado de uma determinação legal, **se deve manter**. Ainda assim, esta manutenção implica o reconhecimento, pelo legislador, bem como pelos próprios agentes económicos, da sua função, enquanto **operador(es)** na cadeia de valor do mercado de serviços de transporte remunerado de passageiros em veículos descaracterizados. Esta opção, implica assunção das correspondentes responsabilidades: **o Operador de TVDE, deve conceder expressamente o seu acordo sobre tarifas, bem como assumir as suas responsabilidades laborais e encargos sociais relativamente aos Motoristas (cfr. infra)**.

Reitera-se, a este propósito, que a AMT não ignora que esta “singularidade” do modelo português tem levantado discussão, nomeadamente a propósito da manutenção do “modelo tripartido” (Operador de Plataforma-Operador de TVDE-Motorista). A discussão “global” (a nível mundial e também na UE) assume, como ponto de partida, o modelo “dual” em que a relação é estabelecida diretamente entre o Operador de Plataforma e os Motoristas. Abordaremos esta questão, com mais detalhe, *infra* no presente parecer, adiantando, desde já, que a solução ora proposta nos parece – no contexto da avaliação do atual regime jurídico e **nesta data** – a mais adequada, por ter adesão ao

¹⁶ Vide posição da Federação Portuguesa do Táxi/FPT, quando consultada pelo IMT.

direito constituído. No entanto, *de jure condendo*, existem “pistas de reflexão” que abordaremos mais adiante.

- **Motoristas (Artigo 10.º/n.º 1/al. e)** - – até agora a lei impõe a celebração de um **contrato escrito** entre o Operador de TVDE e o Motorista, remetendo-se para a presunção geral de “laboralidade” (cf. Artigo 12.º do Código do Trabalho).

Ora, tendo em conta as constatações do presente Parecer – que os referidos contratos, quando existam, equivalem - sobretudo nos Operadores de TVDE de média/grande dimensão, em n.º de veículos - a “contratos de aluguer de viatura”, não se aproximando, sequer, a um contrato de prestação de serviços, somos a sugerir a **consagração legal da obrigatoriedade de celebração de contratos de trabalho entre os Operadores de TVDE e os seus Motoristas, com a correspondente notificação às Autoridades competentes (ACT e Segurança Social), num prazo de “transição” a estabelecer no âmbito desta alteração legislativa.** Desta forma, ficaria claro que a relação laboral, no modelo estabelecido em 2018 pelo legislador nacional é, de facto, entre o Operador de TVDE e o Motorista. Por outro lado, as “instruções” veiculadas (via *apps*) pelos Operadores de Plataforma aos Motoristas (nomeadamente no que respeita à sua alegada autonomia na aplicação de modelos tarifários, como foi o caso do Multiplicador da UBER – recentemente substituído nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto pelo UBER SAVE – ou o “*Economy*” da BOLT devem ser previamente consensualizadas entre os Operadores de Plataforma e os Operadores de TVDE **(que devem aceitar as tarifas que são fixadas livremente, por acordo entre as partes).**

O mesmo se aplica no que respeita **aos mecanismos de sancionamento e compensação** (“prémios” e “castigos”, que incluem bloqueios temporários ou definitivos dos Motoristas nas aplicações). Ou seja, os Operadores de Plataforma devem dar **conhecimento prévio destes mecanismos aos Operadores de TVDE, que devem ter a oportunidade de os aceitar ou recusar.** Tal significa que não deve ser permitida a imposição unilateral, por parte dos Operadores de Plataforma, destes mecanismos, em relação direta com os Motoristas.

De salientar que o bloqueio definitivo/temporário do acesso de um Motorista a uma plataforma (aplicada pelo respetivo Operador) constitui, sem margem para

dúvidas, uma sanção acessória, com repercussões graves na atividade dos Motoristas, os quais não têm, sequer, o direito de defesa, constitucionalmente consagrado. Desta forma, deverá ser introduzida no Regime uma disposição legal que garanta o exercício de defesa aos Parceiros/Motoristas.

- **Motoristas (Artigo 10.º/n.º 3)** – Propõe-se que a **formação e avaliação (através de exame)** dos Motoristas seja aproximada à aplicável ao setor do táxi, no sentido de exigência de um *level playing field*.
- **Operador de TVDE impedido de certificar Motoristas (Artigo 10.º/n.º 4)** – Sugere-se completar n.º 4 do Artigo 10.º incluindo a referência ao facto de os Operadores de TVDE não poderem ser, simultaneamente, entidades formadoras (neste mercado), para evitar a fraude e os claros conflitos de interesses (... não sendo permitido que os Operadores de TVDE se possam constituir como entidades formadoras”).
- **Motoristas (Artigo 10.º/n.ºs 10 e 11)** – tal como referido acima, o “contrato escrito” passa a ser **contrato de trabalho**, o qual deve ser celebrado pelos Operadores de TVDE que entendam permanecer como agentes económicos licenciados, na atividade, em prazo a determinar (período de transição) com os respetivos Motoristas. Os contratos de trabalho celebrados devem ser transmitidos às entidades competentes (ACT e Segurança Social), sendo um dos requisitos para assegurar, em sede de acesso e permanência à/na atividade (através de uma licença válida).
- **Motoristas (Artigo 10.º /n.º 12)** – o atual regime efetua a remissão para o regime dos “trabalhadores móveis”. Ora, trata-se de uma disposição sem sentido útil, tendo em conta que esse regime, aplicável ao transporte de passageiros/mercadorias, em “veículos pesados”, implica a existência de um instrumento de controlo, o tacógrafo digital, que não se aplica ao transporte de passageiros em veículos ligeiros (táxis ou TVDE)
Ou seja, a remissão do n.º 12 do Artigo 10.º para o regime dos trabalhadores móveis não parece fazer sentido, o que aconselha a ponderação da eliminação desta referência.

Por outro lado, a lei deve permitir o **acesso aos dados relativos aos tempos de trabalho dos Motoristas pelas entidades competentes** - IMT/ACT – os quais estão “guardados” nas aplicações geridas pelos Operadores de Plataforma. (*cfr.* Artigo 13.º).

- **Veículos (Artigo 12.º/n.º 2)** – esta norma deve ser mantida, reforçando o princípio de que o Operador de Plataforma “*não pode ser proprietário de veículos de TVDE, nem financiar ou ser parte interessada em negócio relativo à aquisição, aluguer, leasing ou outra forma de utilização de veículos de TVDE*”. Evita conflitos de interesse e potenciais distorções concorrenciais.
- ✓ A este propósito, de referir que em sede de depoimentos/esclarecimentos prestados à AMT por Operadores de TVDE foi constatado que existe, no mercado, um Operador de TVDE de “grande dimensão” que apresentou ao representante de um Operador de Plataforma uma “ideia de negócio” que foi aceite e teve como resultado a criação de uma nova categoria de serviço, com preços mais baixos, prestada através de uma tipologia de veículos ligeiros de pequena dimensão. Esta tipologia de serviço/categoria de veículos e tarifário respetivo apenas está disponível no Operador de Plataforma que celebrou este “negócio” /acordo (sem que tenha sido possível, contudo, obter evidência documental do acordo em referência). Esta “operação” não se encontra, pois, em conformidade com esta norma que, do nosso ponto de vista, deve ser mantida. Esta não-conformidade resulta do facto de o Operador de Plataforma ser, pelo menos, “parte interessada” nos veículos de TVDE em utilização nesta categoria, por um determinado Operador de TVDE que tem o “exclusivo” do negócio.
- ✓ Para além do mais, de referir que este negócio/operação é, do nosso ponto de vista, apenas mais uma evidência que Operadores de Plataforma com sede fora do território nacional, realizam, através dos seus representantes, nesse mesmo território, atividades suscetíveis de gerar rendimentos tributáveis. Nesse sentido, a AMT já se pronunciou, através de comunicação apresentada à AT que, para além de considerações em sede de impostos indiretos (IVA), faz referência concreta à possibilidade de que determinados Operadores de Plataforma, sem aparente conexão com o território nacional, praticam atividades geradoras de rendimentos, passíveis de tributação, nomeadamente em sede de IRC, tendo como referência o conceito de “estabelecimento estável”, para efeitos fiscais.
- **Controlo dos Tempos de Trabalho (Artigo 13.º)**: tal como referido *supra*, as entidades competentes, fiscalizadoras dos tempos de trabalho dos Motoristas, ACT e IMT, devem poder aceder e recolher periodicamente dados sobre os

tempos de condução dos Motoristas, em cada Plataforma. A fiscalização desta matéria é essencial tendo em conta a proteção de bens públicos como a segurança rodoviária e a proteção do consumidor/passageiro.

- **Preços (Artigo 15.º¹⁷)** – É essencial que a lei assegure mecanismos que garantam que os mecanismos de formação dos preços sejam transparentes e conhecidos e aceites pelo consumidor/passageiro, bem como por todos os que estão na cadeia de valor deste mercado, ou seja Operadores de TVDE e Motoristas.
 - ✓ Como referido ao longo do presente parecer, os Operadores de Plataforma (como a UBER, através de mecanismos tarifários como o Multiplicador ou, mais recentemente o UBER X SAVER, e a BOLT, através do mecanismo “*Economy*”) têm vindo a conferir uma aparente autonomia “gestionária” aos Motoristas, na fixação/escolha das tarifas/preços a aplicar no mercado, em tempo real. De referir que estes mecanismos, ao permitirem uma intervenção “manual” de um interveniente na cadeia de valor que nem sequer é parte do contrato celebrado entre o Operador de Plataforma e o Operador de TVDE, têm levado a verdadeiras distorções no mercado, com “imposição” (por parte dos Operadores de Plataforma) de preços cada vez mais baixos, distorcendo a lógica do funcionamento do próprio mecanismo de formação de preços através de algoritmos.
 - ✓ Para além do mais, conforme já transmitido pela AMT à AdC, esta intervenção dos Motoristas potencia “práticas concertadas”, eventualmente anti concorrenciais (cartelização – *hub and spoke*

¹⁷ O Artigo 15.º do Regime Jurídico TDVE estabelece as regras a observar em matéria de **preços e pagamento do serviço**, salientando-se o seguinte: (a) a prestação de um serviço de TDVE pode ser remunerada pela aplicação de “**uma ou mais tarifas à distância percorrida e ou ao tempo despendido no transporte**”, ou pela aplicação de “**um preço fixo pré-determinado antes da contratação do serviço**”; (b) os valores das tarifas são “**fixados livremente entre as partes**”, devendo (c) os “**preços finais cobrir todos os custos associados ao serviço, em harmonia com as melhores práticas do setor dos transportes**”; (d) a Plataforma Eletrónica deve disponibilizar aos utilizadores, de modo claro, perceptível e objetivo antes do início da viagem e durante a mesma (d.1) a “**fórmula de cálculo do preço**”, indicando nomeadamente de forma discriminada “**o preço total, a taxa de intermediação aplicada, as tarifas aplicáveis, nomeadamente por distância, tempo e fator de tarifa dinâmica**”; (d.2) uma **estimativa do preço da viagem a realizar, calculada com base nos elementos fornecidos pelo utilizador e fatores de ponderação que compõem a fórmula do cálculo do preço a cobrar pelo operador de serviço**; (e) os prestadores de serviço (i.e., os Operadores de Plataforma) podem aplicar uma **tarifa dinâmica (surge pricing)**, a qual “**não pode ser superior ao valor decorrente da aplicação de um fator de majoração de 100% ao valor do preço final cobrado pelos serviços prestados nas 72 horas imediatamente anteriores por esse operador**”.

Adicionalmente, a Plataforma Eletrónica deve também disponibilizar para qualquer itinerário, em alternativa, “**uma proposta de preço fixo pré-determinado que, em caso de aceitação pelo utilizador, corresponde ao preço a cobrar no final do serviço, independentemente da distância percorrida e do tempo despendido**”.

cartels). As consequências negativas da aplicação deste mecanismos tarifários são evidentes, com a degradação da qualidade do serviço, cancelamento injustificados e penalização dos clientes, viagens com recolhas cada vez mais longas e “em vazio”, com as respetivas externalidades ambientais negativas.

- ✓ Como já referido, o Motorista não é “parte” no processo de formação dos preços, sendo que a lei estatui expressamente que “os *preços são fixados livremente pelas partes*”, *i.e.*, Operador de Plataforma e Operador de TVDE, sendo que, este último deve ter uma “palavra a dizer” na consensualização e aceitação dos preços.
- ✓ Nestes termos, propõe-se que **a lei estabeleça a obrigatoriedade de aceitação expressa, por parte do Operador de TVDE de quaisquer mecanismos tarifários propostos pelos Operadores de Plataforma.** Assim, os preços (modelos tarifários) apenas podem vigorar após a referida aceitação expressa por parte do Operador de TVDE.
- ✓ De referir que alguns Operadores de Plataforma, como a UBER têm vindo a defender que a lei não deveria impor “preços máximos”. No entanto, como sabemos, o atual regime legal não estabelece “preços máximos” *de per se*, apenas colocando um “travão” à tarifa dinâmica (em sentido próprio). A AMT considera que os fins de política pública subjacentes a esta medida (proteção do consumidor, evitando que este fique refém das tarifas dinâmicas, nos “picos de procura”) justificam a continuação da previsão desta limitação.
- ✓ No que respeita às “reivindicações” de Operadores de TVDE e Motoristas, de que os “os preços finais” (resultantes da aplicação dos vários modelos tarifários) não cobrem “todos os custos associados ao serviço, de harmonia com as melhores práticas do setor dos transportes” (*cf.* n.º 2 *in fine* do Artigo 15.º), **a AMT não ignora que as estruturas de custos dos vários Operadores, varia conforme a sua dimensão, grau de organização e capacidade de negociar as melhores condições de mercado**_(por exemplo, no que respeita à negociação de apólices de seguro ou à aquisição de combustíveis). Nesse sentido, conforme já antes defendido, não cabe à lei – nem tal

seria, aliás consentâneo com um mercado concorrencial – a definição de “preços mínimos”.

- **A taxa de intermediação, prevista no n.º 3 do Artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, deve ser cobrada sobre o valor da viagem, sem IVA.** Ou seja, a taxa de intermediação, de acordo com a posição defendida pela AMT e confirmada pela Autoridade Tributária (AT), deve ser cobrada sobre “o montante que serve de base à liquidação do IVA”. Apenas esta solução permite clarificar a atuação de todas as entidades na cadeia de valor. De salientar que, o facto de alguns Operadores de Plataforma “optarem” pela cobrança das taxas de intermediação sobre os valores da viagens (incluindo o IVA) tem repercussões (i) na incidência, liquidação e cobrança da CRS pela AMT, uma vez que esta é cobrada sobre “os valores cobrados pelo operador de plataforma em todas as suas operações” – *cf.* n.º 2 do Artigo 30.º da Lei n.º 45/2018; (ii) na arrecadação desta receitas pela própria AMT e na sua distribuição por outras entidades públicas (*cf.* n.º 8 do mesmo artigo), a saber Fundo para o Serviço Público de Transportes e IMT; e ainda (iii) na estrutura de rendimentos dos Operadores de TVDE. Assim, sugere-se a alteração do n.º 3 do Artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, no sentido de **incluir a referência expressa de que a taxa de intermediação deve incidir sobre o valor da viagem, líquido de IVA.**
- **Preços [Artigo 15.º/4/ al. b)]** – sugere-se eliminar a referência à obrigatoriedade de apresentar uma estimativa do preço da viagem (em alternativa a um preço fixo pré-determinado), tendo em conta que este modelo não tem aderência à prática. De facto, os clientes/passageiros apenas recebem a “proposta de preço fixo pré-determinada”, tal como resulta do n.º 6 do Artigo 15.º. Logo fará sentido a eliminação da referência à estimativa do preço da viagem (como obrigatória).
- **Supervisão (Artigo 23.º)** – tendo em contas os “desvios” detetados no que respeita à utilização de algoritmos para a formação de preços e seleção de viagens, impõe-se incluir no n.º 3 deste artigo, uma referência expressa à possibilidade de acesso aos elementos essenciais de formação dos referidos algoritmos (“...todas as informações que se afigurem necessárias, **incluindo as relativas aos elementos essenciais de algoritmos de formação de preços e seleção de viagens**”).
- **Revisão do regime sancionatório (Artigo 25.º)**, atribuindo à AMT a responsabilidade pela tramitação do processo contraordenacional nas matérias que são inequivocamente da sua competência (preços/tarifas, direitos dos consumidores/passageiros. **Mais se considera que o montante das penalidades**

aplicáveis às diversas infrações deverá ser elevado – de forma ponderada e adequada face aos diferentes *Stakeholders* - no sentido de garantir o seu carácter efetivamente dissuasor.

✓ **Outras Considerações**

Alguns *Stakeholders* do mercado do transporte de passageiros em veículos ligeiros, incluindo Associações de Operadores de Táxi, têm vindo a reclamar a fixação de “**contingentes**” (*numerus clausus*) para o mercado TVDE (que, do seu ponto de vista, é um mercado de produto/serviços “sucedâneos” dos serviços de transporte em táxi).

No entanto, a AMT considera que a fixação de contingentes **não deverá ser ponderada**, tendo em conta que não cumpre com os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, considerando a promoção e defesa de um ambiente concorrencial não falseado. Para além do mais, a contingentação não se adequa a um segmento de mercado com as características dos TVDE (liberalizado e concorrencial).

As Conclusões da AMT (e a sua reflexão normativa) passam, assim, em suma, nos seus principais eixos:

- **Pela manutenção da figura do Operador de TVDE**, assumindo a estrutura tripartida do mercado, considerando que o legislador de 2018 determinou a constituição sob a forma de empresa destes agentes económicos, que foram licenciados (licenças com validade até 10 anos) e incorreram em custos significativos para manter a organização empresarial legalmente requerida; No entanto, o **Operador de TVDE** deverá ser reconduzido à sua função, de “operador” da cadeia de valor do mercado dos serviços remunerados de transporte de passageiros em veículos ligeiros, assumindo todas as responsabilidades decorrentes dessa função e não esquecendo a sua relação com o Operador de Plataforma que, como vimos e de acordo com Jurisprudência do Tribunal de Justiça da EU/TJUE é um “**organizador**” nesse mercado (no entanto, remetemos, no final desta secção para uma nota de reflexão adicional sobre esta matéria).
- Essa relação implica a definição de parâmetros essenciais do Modelo de Negócio, destacando-se as **Tarifas** (bem como o **modelo de faturação** que é realizada pelo Operador de Plataforma em nome do Operador de TVDE).

No caso dos preços, quando a lei determina que as **tarifas são fixadas por acordo entre as partes**, deve ser expresso o acordo entre o Operador de Plataforma e o Operador de TVDE, sem qualquer intervenção do Motorista. Nesse sentido, Mecanismos Tarifários como o Multiplicador ou o UBERX SAVER e o *Economy* da BOLT, que implicam aparentes escolhas autónomas (pelos Motoristas) sobre os Tarifários a aplicar a cada momento, no mercado, **devem ser revistos, no sentido de obter a consensualização (acordo) entre as “partes”** (*i.e.*, Operador de TVDE e Operador de Plataforma).

- No que respeita a questões laborais - os Operadores de TVDE devem, num prazo a determinar na lei revista, **celebrar com os seus Motoristas os contratos de trabalho e assumindo todos os encargos sociais daí resultantes;**

Por outro lado, esta solução – própria de um Estado Social de Direito, que refuta a precariedade laboral – permite, de uma forma “natural”, manter em funcionamento apenas as empresas (Operadores de TVDE) que se encontrem em condições de assumir as suas responsabilidades, como agentes económicos e operadores de um mercado da mobilidade, com grande relevância na mobilidade urbana.

Admite-se que esta solução possa levar a que um número significativo de Operadores de TVDE tenha que ponderar as suas opções (n.º de veículos), tornando a sua operação mais eficiente, tendo em conta a necessidade de assunção dos custos inerentes à prossecução de uma atividade económica (custos laborais e sociais).

- Por último, de salientar, que 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.**

Como nota de reflexão adicional, retomamos a questão acima referida sobre a “singularidade” do modelo nacional e sua **estrutura tripartida**, com a consagração da figura do “Operador de TVDE” e as suas implicações, nomeadamente no que respeita a questões sociais e laborais. Como antes referimos, a AMT está ciente desta singularidade, bem como do facto de terem existido análises específicas sobre a “regulação laboral” dos Trabalhadores de Plataformas

Digitais¹⁸ as quais, ainda assim, no que respeita ao universo TVDE, tenha sido reconhecida a necessidade de salvaguarda de regimes legais específicos, como o estabelecido pela Lei n.º 45/2018.

Ora, a “**presunção de laboralidade**” indicada por estes estudos – e retomada em iniciativas recentes da UE, como a proposta de Diretiva¹⁹ relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais - deve ser cuidadosamente ponderada, no contexto do segmento do mercado do transporte de passageiros em TVDE – que são **serviços da área dos transportes** - tendo em conta a disrupção (económica e social) que provocaria a alteração radical do regime, com a eliminação imediata da figura do Operador de TVDE.

Ainda assim, numa ótica de reflexão genérica, de jure condendo²⁰ – que terá, necessariamente, de ser objeto de análise aprofundada, em sede própria – e tendo em conta que é necessário conjugar os vários interesses públicos em presença, no caso concreto – por um lado, as questões **sociais e laborais**, por um lado e as questões relacionadas com a **operação específica de transporte de passageiros** (utilização do espaço público, segurança rodoviária, responsabilidade civil, seguros, segurança dos passageiros e condutores) – numa ótica de construção de um quadro global que confira certeza e segurança, a AMT deixa aberta uma “pista de reflexão” para a seguinte possibilidade:

- (1) Manutenção da figura do Operador de TVDE e, caso se queira assumir como agente (operador) de transportes, obrigatoriedade de celebração de contrato de trabalho com os Motoristas, tal como antes sugerido; e
- (2) Reflexão – numa ótica de evitar “cristalização” do modelo tripartido – de consagrar a possibilidade de, querendo, os Motoristas poderem estabelecer uma relação direta com o Operador de Plataforma, caso em que deveriam ser consideradas as

¹⁸ Cf. Reflexão coordenada pelos Professores Teresa Moreira e Guilherme Dray, no âmbito do “**Livro Verde para o Futuro do Trabalho**” (2021), centrada em trabalhadores de Plataformas Digitais, destacando-se, em particular no que se refere ao **Trabalho em Plataformas**: i. A necessidade de regulamentar a utilização de algoritmos, nomeadamente na distribuição de tarefas, organização do trabalho, avaliação de desempenho e progressão; ii. A necessidade de regular o trabalho em plataformas digitais e assegurar a existência de um enquadramento contributivo e fiscal adaptado à realidade atualmente vivida; iii. A promoção do acesso destes trabalhadores aos direitos de representação e participação coletiva.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0762&from=PT>

²⁰ Cf. *Proposta de Lei que procede à alteração da legislação laboral no âmbito da Agenda “Trabalho Digno”* – publicado no *Boletim do Trabalho e Emprego (BTE)*, Separata n.º 33, de 29 de outubro de 2021, cujo Artigo 6.º consagra uma proposta de alteração ao Artigo 31.º da Lei n.º 45/2018, referindo que o IMT deveria, aquando da elaboração do Relatório Final objeto do presente parecer, considerando o disposto no artigo 12.º-A do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, na sua redação atual, para a melhoria do regime avaliado”. Ora, o Artigo 12.º-A em causa, regula, precisamente, as relações laborais dos trabalhadores de Plataformas Digitais, estabelecendo uma “presunção de laboralidade”.



especificidades dessa relação (*inter alia*, **presunção de laboralidade**, tal como consta da Proposta de Lei em referência²¹ e da Proposta de Diretiva da Comissão).

Note-se, no entanto, que **esta solução implicaria alterações em todo o Regime TVDE**. A AMT entende que ainda não estão, nesta data, reunidas as condições para apresentação de propostas de alteração legislativa concretas. No entanto – em termos do direito a constituir – não deixamos de apresentar esta reflexão.

²¹ Cf. Artigo 12.º-A da Proposta de Lei atrás referida.

PARTE II – Do Relatório do IMT

IX. Do Parecer sobre o Relatório Final apresentado pelo IMT – Avaliação do Regime TVDE

A) Considerações Gerais

Reportamo-nos ao Relatório de Avaliação do Regime de TVDE, Relatório Final, datado de dezembro de 2021 elaborado e apresentado pelo IMT, nos termos do disposto na Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o “*Regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica*” (**Relatório IMT**), sobre o qual a AMT deve emitir um Parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 31.º daquela Lei n.º 45/2018²².

O Relatório IMT começa por apresentar uma panorâmica relativamente detalhada, ao nível da caracterização dos diversos intervenientes no mercado do TVDE, nomeadamente Operadores de Plataforma Eletrónica, Operadores de TVDE e Motoristas, informação decorrente da atividade regulamentar do IMT e do reporte obrigatório dos diversos operadores²³.

No que respeita aos “**Dados sobre TVDE em Portugal**” a AMT reconhece - concordando com o referido no Relatório IMT - que o conhecimento de informação desagregada é fundamental para o conhecimento da atividade de transporte de passageiros e para o planeamento e gestão dos serviços de transporte público e do espaço urbano.

²² Efetivamente dispõe aquele diploma no seu artigo 31.º, “Avaliação do regime” que “1 - *A implementação dos serviços regulados na presente lei, no território nacional, é objeto de avaliação pelo IMT, I. P., decorridos três anos sobre a respetiva entrada em vigor, em articulação com a AMT, (...); 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, compete ao IMT, I. P., a elaboração de um relatório final fundamentado, o qual deve apresentar as recomendações e propostas de ajustamento das regras legais e regulamentares em vigor (...); e 3 - O relatório final a elaborar pelo IMT, I. P., deve ser submetido a parecer por parte da AMT, constituindo este parte integrante daquele relatório.*” (sublinhado nosso).

²³ Recordamos que se refere na página 12 do Relatório IMT que “com base nos vários estudos e artigos internacionais sobre esta matéria que foram consultados para a elaboração deste documento e cujas análises estão refletidas no capítulo «2.2. avaliação do impacto do TVDE no sistema de transportes» é possível avançar desde já com algumas hipóteses de resposta, ainda que com algum grau de incerteza e não se aplicando necessariamente ao caso português: - Situações de possível transferência de viagens para TVDE: o Viagens que anteriormente eram realizadas em táxi; o Viagens que anteriormente eram realizadas em carro próprio; o Dificuldade/custo do estacionamento, especialmente em Lisboa e Porto; o Utilizadores não regulares do TPC, possíveis utilizadores de títulos ocasionais; o Viagens que deixaram de ser feitas em linhas de TPC pouco atrativas. o Viagens que anteriormente eram realizadas em TPC e passaram a ser efetuadas em TVDE devido ao receito de contágio durante a pandemia de Covid19; o Viagens que anteriormente eram realizadas a pé, tendo em conta o valor unitário médio das viagens. - O serviço de TVDE como complemento ao transporte público (por exemplo, de ligação a estações ferroviárias); - O serviço de TVDE poderá ter gerado novas viagens, sobretudo pela facilidade de acesso ao serviço através de plataformas digitais, especialmente no seio da população mais jovem”.

De facto, a urgência de tornar a mobilidade e os transportes mais eficientes, competitivos, inclusivos e sustentáveis, obrigará a uma atenção redobrada à dimensão da mobilidade urbana. Ora, é neste contexto que o TVDE ocupa um espaço não negligenciável, em especial nas áreas urbanas (incluindo Áreas Metropolitanas) e territórios com elevada atratividade turística, pelo que o seu peso não poderá deixar de ser ponderado quando se discutem modelos relativos aos serviços de transporte público de passageiros, bem como outras questões relacionadas com os mercados da mobilidade e dos transportes, como o congestionamento e as emissões poluentes.

A gestão eficiente do espaço público e dos serviços de transporte implica o conhecimento pelos decisores públicos, de dados de tráfego e de viagem atualizados e fidedignos, que, no entanto, e naturalmente, não devem colidir com os direitos de salvaguarda da informação privilegiada de natureza comercial das empresas nem, sobretudo, com as garantias relativas à proteção e utilização de dados pessoais.

No entanto, é importante garantir que os decisores, através dos organismos competentes, nomeadamente, o IMT e, ou, a AMT, disponham de informação adequada e fidedigna que possa fundamentar decisões de gestão dos transportes e do espaço público, garantindo a sua disponibilização “anonimizada” às diversas entidades responsáveis, através de mecanismos de regulação e de controlo eficazes e com transparência, imprescindíveis ao investimento e ao desenvolvimento da economia, num paradigma de otimização e de descarbonização dos serviços de transporte.

Assim, **concorda-se globalmente com a proposta de aumentar o detalhe da informação requerida aos operadores, conforme expresso no Relatório IMT.**

No entanto – como todos os reguladores – a AMT tem notado a “reserva” dos operadores, em especial dos Operadores de Plataforma, na disponibilização de informação detalhada, justificando com a defesa da privacidade dos utilizadores e o valor comercial dessa informação.

Trata-se de uma discussão que ultrapassa o nível nacional, colocando-se noutros países bem como em instâncias da UE, mas têm vindo a ser reconhecidas como essenciais para a gestão do espaço público e do bem público da mobilidade.

Seria assim desejável dispor de um maior detalhe da informação, que deve exigida aos operadores, e/ou por estudo ou inquérito aos clientes, de modo a obter dados detalhados fiáveis, embora simultaneamente garantindo a confidencialidade e reserva dos dados comerciais e o respeito pela privacidade dos cidadãos, conforme impõe o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e demais legislação aplicável nesta matéria.

B) Análise da “Identificação das Prioridades” constantes do Relatório IMT²⁴

Como ponto prévio, não podemos deixar de sublinhar que o Relatório IMT visa uma avaliação do regime, de forma a serem apresentadas propostas concretas de alteração legislativa, com vista à melhoria e ao desenvolvimento deste segmento de mercado. Assim, considera a AMT que, independentemente das “ponderações” propostas pelo IMT – que possam ser efetuadas no futuro – existem questões que poderão ser, desde já, apresentadas de forma inequívoca (com tradução concreta em alterações legislativas).

Reportando-nos, agora, de modo mais direto a matérias expressas no Relatório IMT e identificando o local onde as mesmas são apresentadas, entendemos de referir que algumas das propostas, tal como formuladas por alguns dos intervenientes²⁵, vão no sentido da equiparação de “benefícios” (acesso a faixas BUS, benefícios fiscais, paragens, entre outros) entre o segmento “táxi” e TVDE.

No entanto, tais propostas carecem, do ponto de vista da AMT, de fundamentação, tendo em conta a necessidade de estabelecer claramente a fronteira entre os serviços de transporte em táxi (que são serviços de transporte público de passageiros) e os serviços TVDE, que são serviços “comerciais”, prestados em mercado concorrencial (liberalizado) e não sujeito a obrigações de serviço público (OSP).

Assim, em primeiro lugar, reitera-se que a AMT não concorda com a “integração” dos TVDE no conceito de “transporte público de passageiros”, tal como é sugerido na página 51 do Relatório IMT. De facto, para que se possa considerar estes serviços como transporte público, seria essencial que os mesmos fossem de acesso universal²⁶, o que não é o caso, tendo em conta que os mesmos apenas podem ser acedidos por indivíduos com *smartphones*, que descarreguem as aplicações de cada Operador, sendo os meios de pagamento limitados

²⁴ Cf. páginas 43 e ss do Relatório IMT.

²⁵ *Operadores de Plataforma Eletrónica*.

²⁶ Cf. Artigo 2.º e 17.º da LBSTT (Lei n.º 10/90, de 17.03).

(*maxime*, cartões de crédito). Os serviços TVDE são, assim, serviços comerciais, prestados em mercado concorrencial, não sujeitos a OSP (como a obrigação de transportar) e fora das regras de organização geográfica (limites) e de contingentação.

Assim, a pretensão dos Operadores de Plataforma em obterem um “conjunto de benefícios iguais aos do transporte em táxi” (*conforme expresso na pág. 24 do Relatório IMT*) no que respeita a questões operacionais e numa perspetiva de gestão do espaço público, em particular em áreas sujeitas a congestionamento, não se afigura justificada.

Reportamo-nos, agora, às Conclusões e Identificação das Prioridades elencadas no Relatório IMT, a materializar em alterações legislativas.

No que se refere à **melhoria da qualidade do serviço**, são identificadas 5 prioridades, a saber:

- ✓ Regras de licenciamento (certificação, fixação de critérios para o início da atividade, suspensão e cancelamento da atividade) – Artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Regime TVDE. **Uma vez que a lei não estabelece qualquer prazo de validade das licenças de Operadores de Plataforma (ao contrário do que sucede com a validade das licenças dos Operadores de TVDE – 10 anos), deverão ser estabelecidos requisitos que permitam cancelar ou suspender a atividade (que não pode desenvolver de forma vitalícia). Nesse sentido, concorda-se com esta proposta do IMT.**
- ✓ Certificação dos Motoristas (Artigo 10.º)
A propósito desta questão, e à semelhança do defendido pela AMT, esta deverá ser objeto de alteração legislativa, de forma a impedir que os Operadores de Plataforma e TVDE possam certificar motoristas.
Concorda-se inteiramente com a posição do IMT que defende que a formação dos motoristas deverá culminar num exame a realizar pelo próprio IMT.
- ✓ Registo no IMT e identificação dos veículos (Artigo 12.º)
Concorda-se com esta proposta do IMT, tendo em conta que permitirá e facilitará uma maior fiscalização da atividade.
- ✓ Obrigatoriedade de os Operadores de Plataforma terem sede ou filial de empresas em Portugal e estabelecimento fixo para atendimento (Artigo 17.º e 24.º)
Sobre este ponto a AMT não pode deixar de apresentar algumas considerações. Assim, (i) a obrigatoriedade de existência de uma sede social em Portugal (*para os Operadores de Plataforma que têm a respetiva sede em outros EM da UE, e*

*que se licenciaram junto do IMT estabelecendo uma “representação permanente” em Portugal)*²⁷ é questionável, tendo em conta que esta exigência pode implicar uma restrição à “liberdade de estabelecimento”, tal como desenvolvida pelos normativos e Jurisprudência do Direito da União; (ii) ou seja, qualquer restrição deve ser justificada, de forma proporcional, tendo em conta objetivos de interesse público prosseguidos.

Acrescenta-se que também não se concorda com a afirmação constante do Relatório do IMT que refere que esta obrigatoriedade resulta do cumprimento do Artigo 4.º do CSC²⁸, considerando que este apenas estabelece, no seu n.º 1, que *“a sociedade que não tenha a sede efetiva em Portugal, mas deseje exercer aqui a sua atividade por mais de um ano, deve instituir uma representação permanente e cumprir o disposto na lei portuguesa sobre registo comercial”*²⁹ (o que se verifica, nesta data).

No entanto, a AMT considera essencial que os Operadores de Plataforma tenham, de facto, em Portugal, um estabelecimento fixo, com um horário de atendimento, nomeadamente para atendimento aos seus Parceiros de atividade (Operadores de TVDE e Motoristas), tendo em conta a necessidade de esclarecer/dirimir questões concretas sobre o exercício da respetiva atividade (nomeadamente quando estão em causa questões relativas a bloqueios e interdições do seu exercício).

Por outro lado, de salientar que se considera – *como aliás já transmitido pela AMT à Autoridade Tributária* - e de acordo com os dados recolhidos pela AMT, no âmbito da sua atividade de supervisão sobre este segmento do mercado - que existem indícios factuais que indicam que representantes de Operadores de

²⁷ Como é o caso da UBER BV, com sede na Holanda e da Bolt, com sede na Estónia.

²⁸ De notar que o n.º 4 do Artigo 4.º do CSC, que isenta desta obrigação as sociedades que exerçam a sua atividade em Portugal ao abrigo da “Diretiva Serviços” (Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro) também não se aplica, tendo em conta que, como estabelece a Jurisprudência do TJUE, os serviços prestados por Operadores de Plataforma são serviços da área dos transportes, os quais estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação da referida Diretiva. Ou seja, os normativos e Jurisprudência a aplicar neste mercado são, no que respeita ao Direito Europeu, os que resultam da liberdade de estabelecimento (e não da liberdade de prestação de serviços).

Plataforma realizam, em território nacional, negócios jurídicos geradores de rendimentos, com conexão inequívoca com esse território. Neste sentido, a AMT recomenda, mais uma vez, que esta questão possa ser investigada pela AT, nomeadamente para efeitos de aferição de existência de “estabelecimentos estáveis” destas entidades (centros de imputação de custos e proveitos), geradores de rendimentos passíveis de tributação em sede de Imposto sobre o Rendimento (IRC).

Em suma, a AMT concorda com a consagração da existência de um estabelecimento fixo para atendimento dos Parceiros, conforme proposto.

- ✓ Registo centralizado e anonimizado de Motoristas (Artigo 13.º)

A AMT concorda com esta proposta do IMT, que permitirá o cumprimento efetivo dos tempos de trabalho (condução) dos Motoristas, considerando a necessidade de introduzir medidas que visem promover a segurança rodoviária.

No que respeita a propostas para uma “maior integração no sistema de transportes”:

- ✓ O IMT defende a solicitação (base trimestral) de um conjunto de dados aos Operadores de Plataforma, designadamente “n.º de kms / CIM/AM” e “n.º de viagens por CIM/AM”. Consideram que estes elementos são fundamentais para uma melhor gestão do sistema de TP de passageiros.

Ainda que a AMT reconheça que é essencial a existência de dados para a caracterização deste segmento do mercado, não pode deixar de notar que se trata de uma atividade liberalizada e não sujeita a contingentes, nem a restrições geográficas, pelo que a delimitação/desagregação de reporte de informação por CIM/AM poderá, nesta fase, ainda não se justificar.

Isto sem prejuízo e reconhecer, tal como aliás consta de recentes documentos da Comissão Europeia³⁰ que “o transporte de passageiros a pedido deve ser bem integrado nos transportes públicos e na mobilidade ativa”.

Assim, refere a Comissão que “*O transporte de passageiros a pedido deverá facilitar e aumentar a utilização dos transportes públicos ao levar os passageiros de e até às estações/paragens de transportes públicos até uma distância máxima de um quilómetro e meio, tornando os transportes públicos uma opção apelativa e confortável e diminuindo a necessidade de utilização de veículos privados.*”

³⁰ Comunicação da Comissão Europeia estabelecendo Orientações sobre o “Transporte Local de Passageiros a pedido Eficiente e Sustentável (Táxis e VPA)” – (2022/C 62/01)³⁰ – “Comunicação COM”.

A AMT concorda com a Comissão quando esta considera que *“este aspeto é especialmente importante em zonas em que a rede de transportes públicos é menos densa, como é o caso da periferia das cidades ou das zonas suburbanas. E poderia contribuir para tornar a utilização dos transportes públicos mais atrativa e o caminho para a estação mais rápido ou seguro. A adoção de medidas para reforçar a integração nos transportes públicos poderia ser uma via a seguir, por exemplo apoiando soluções de «Mobilidade enquanto Serviço» («MaaS») incentivando os passageiros e explorando possibilidades de cooperação com as empresas de veículos de aluguer com condutor. Os prestadores de serviços poderiam também ser convidados a informar os clientes sobre as alternativas de mobilidade ativa disponíveis através dos canais adequados.”*

✓ Promoção do transporte de passageiros com mobilidade reduzida (Artigo 6.º)

O IMT considera que deverá ser introduzida uma “quota mínima” (por Plataforma Eletrónica) de veículos com capacidade para transporte de passageiros com mobilidade reduzida.

A AMT considera, a este propósito, que o Artigo 6.º do Regime deve ser reformulado, no sentido de eliminar obrigações que se revelaram inexecutáveis (e que nunca foram fiscalizadas), como o estabelecimento de um tempo de espera inferior a 15 minutos (e cuja violação tem uma coima desproporcional, podendo ascender a 15,000 euros). Por outro lado, o estabelecimento de “quotas mínimas” não se coaduna com as características deste segmento de mercado, não sujeito a OSP, nem a contingentação.

✓ Promoção de uma maior sustentabilidade (Artigo 6.º)

O IMT propõe *“Definir que o número de novos veículos TVDE anualmente registados por cada plataforma deverá cumprir os objetivos mínimos previstos no n.º 1, do Artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 86/2021 de 19 de outubro, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões”*.

Ainda que a AMT concorde plenamente com a necessidade de integrar os veículos TVDE nos objetivos da Sustentabilidade/Descarbonização, considera-se que a referência ao cumprimento dos objetivos mínimos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro poderá não ser adequada, tendo em conta que esses objetivos não se encontram claramente estabelecidos para o

“transporte rodoviário”. Para além do mais, o n.º 4 do Artigo 12º do Regime TVDE (versão atual) já estabelece uma idade limite de 7 anos para os veículos afetos a esta atividade. Considera-se que este requisito – que é de cumprimento e verificação permanente – constitui, desde já e no atual contexto, uma medida adequada, que contribui para o objetivo em causa. No entanto, nada impede que os Operadores económicos possam optar – como aliás tem vindo a suceder – pela utilização de veículos mais limpos e mais eficientes do ponto de vista energético.

X. Conclusões e Recomendações

Antes do mais, não pode a AMT deixar de sinalizar que foi recentemente publicada uma Comunicação da Comissão Europeia estabelecendo Orientações sobre o “Transporte Local de Passageiros a pedido Eficiente e Sustentável (Táxis e VPA)” – (2022/C 62/01)³¹ – **“Comunicação COM”**.

Sublinhamos, ainda, que esta Comunicação integra um “pacote” de instrumentos (regulatórios) que a Comissão entendeu adotar na área da **Mobilidade Urbana**, dos quais destacamos: (i) o Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*³²); (ii) a Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente (*Sustainable and Smart Mobility Strategy*³³); e (iii) o Novo Quadro Europeu para a Mobilidade Urbana (*new Urban Mobility Framework*³⁴).

As Orientações agora aprovadas através da Comunicação COM em referência versam sobre os serviços de transporte de passageiros a pedido (**táxis e veículos privados de aluguer com condutor (VPA)**³⁵), para que se possam tornar “*mais sustentáveis e prestar serviços eficientes aos cidadãos, contribuindo simultaneamente para o bom funcionamento do mercado único e para dar resposta às preocupações sociais e de segurança*”.

³¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0204\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0204(03))

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN>

³⁴ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-12/com_2021_811_the-new-eu-urban-mobility.pdf

³⁵ Em Portugal, TVDE.

Por outro lado, no que respeita a **condições sociais e laborais**³⁶ - trabalho prestado através de Plataformas Digitais, no qual se insere o segmento específico TVDE - a COM apresentou, também recentemente, um conjunto de medidas "*para melhorar as condições de trabalho nas plataformas digitais*", esperando apoiar também "*o crescimento sustentável do emprego nas plataformas digitais na União Europeia*".

No âmbito das medidas apresentadas, a Comissão propõe:

- Uma Comunicação que define a abordagem da União Europeia (UE) e as suas medidas em matéria de trabalho em plataformas digitais;
- Uma proposta de Diretiva³⁷ relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais. Tal inclui medidas para determinar corretamente o estatuto profissional das pessoas que trabalham através de plataformas digitais de trabalho e os novos direitos, tanto dos trabalhadores por conta de outrem, como dos trabalhadores independentes, no que diz respeito à gestão algorítmica;
- Projeto de Orientações³⁸ que clarificam a aplicação do direito da concorrência da UE às convenções coletivas dos trabalhadores individuais por conta própria que desejem melhorar as suas condições de trabalho. Tal inclui as pessoas que trabalham através de plataformas de trabalho digitais.

Trata-se de matérias complexas e compósitas, que convocam a articulação de várias áreas - desde os Transportes e a Mobilidade, aos Direitos Sociais e Laborais, sem esquecer as matérias Tributárias e da Concorrência.

Tendo este enquadramento como referencial, a AMT apresenta as seguintes **Conclusões e Recomendações**:

³⁶ Sem esquecer o **Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho (2021)** que em particular no que se refere ao Trabalho em Plataformas Digitais destaca, de entre outras, temáticas também tão relevantes como: i. A necessidade de regulamentar a utilização de algoritmos, nomeadamente na distribuição de tarefas, organização do trabalho, avaliação de desempenho e progressão; ii. A necessidade de regular o trabalho em plataformas digitais e assegurar a existência de um enquadramento contributivo e fiscal adaptado à realidade atualmente vivida; iii. A promoção do acesso destes trabalhadores aos direitos de representação e participação coletiva.

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0762&from=PT>

³⁸ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO Orientações sobre a aplicação do direito da concorrência da UE às convenções coletivas relativas às condições de trabalho dos trabalhadores independentes sem empregados.

No que respeita à **PARTE I** do presente Parecer, reitera-se que a AMT constatou, com base na atuação de supervisão junto do segmento do mercado TVDE, que existem distorções evidentes, que desvirtuam o regime legal atualmente em vigor.

Assim, concluímos que:

1. **As Plataformas Eletrónicas exercem um controlo efetivo sobre o modelo de negócio e a operação de transporte dos “Parceiros”** (Operadores de TVDE e Motoristas), determinando as tarifas a aplicar, o modelo de faturação (serviço prestado pelos Operadores de Plataforma aos Operadores de TVDE, que emitem as faturas eletrónicas ao cliente final, que as recebe através das Plataformas), bem como, o sistema de avaliação dos Motoristas, que acedem a determinadas “categorias” junto das Plataformas em função da sua *performance* (o que inclui avaliação sobre as viagens realizadas/canceladas e ainda sobre o grau de satisfação dos clientes / utilizadores).
2. **As Plataformas comunicam diretamente com os Motoristas** (através das *apps*) e têm o poder de os “premiar” ou impor “sanções” (por exemplo, bloqueio temporário ou permanente de utilização das aplicações).
3. **Os Motoristas “não têm escolha” na aplicação dos mecanismos tarifários específicos “sugeridos” pelas Plataformas**, que se traduzem em verdadeiras “imposições” (os algoritmos de seleção de viagens privilegiam de forma consistente os Motoristas que aceitem viajar utilizando as tarifas mais “baixas”).
4. As declinações específicas dos mecanismos tarifários em causa têm como resultado a alocação a determinados motoristas de viagens geograficamente cada vez mais distantes dos Utilizadores /Passageiros, o que implica um **aumento de custos na operação de transporte** (kms percorridos em vazio pelos Motoristas), **degradação da qualidade do serviço** (maiores tempos de espera) e **inversão da própria lógica subjacente ao modelo de negócio** (que implica o *matching* da procura e da oferta, em tempo real, otimizando e tornando mais eficiente a operação de transporte).
5. O facto de um motorista não aceitar as viagens “propostas” pelos algoritmos de seleção (por implicarem deslocações “em vazio”, em distâncias consideráveis, e não remuneradas), contribui para a degradação da sua **classificação junto das Plataformas** e pode mesmo implicar o seu “bloqueio”, temporário ou definitivo (por exemplo, tendo em conta a sua taxa de não aceitação ou cancelamento de viagens).

6. Quanto aos **Operadores de TVDE**, constatou-se que existem **vários modelos**, considerando a forma de como exercem a atividade. Desde ***i***) as “microempresas, nas quais Operador de TVDE e Motorista coincidem, operando apenas uma viatura, ***ii***) aos operadores de média dimensão, e aos ***iii***) “grandes” operadores que se limitam a “alugar” o veículo a um motorista, passando este, nessa circunstância, a ser um “empresário”.
7. Existência de, pelo menos, **4 modelos de contratos escritos** – ***i***) contrato de prestação de serviços, ***ii***) contrato de aluguer, ***iii***) contrato de “consórcio”; e ***iv***) contrato de trabalho – que titulam as relações entre operadores de TVDE e motoristas. Constata-se, na maioria das vezes, que essas relações são tituladas por contratos denominados como “prestações de serviços” e outros que correspondem ao “aluguer de viaturas” (entre operadores de maior dimensão e motoristas, sendo estes remunerados, única e exclusivamente, pelo valor total das receitas tarifárias, descontando o montante referente ao aluguer da sua “ferramenta de trabalho” junto do operador de TVDE).
8. Desta forma, os **Operadores de TVDE em causa afastam-se da sua responsabilidade pela operação de transporte e do “modelo legal” tripartido, estabelecido pela Lei n.º 45/2018 é claramente desvirtuado.**
9. Por outro lado, os **Motoristas são transformados em “empresários”** por várias vias – ou porque entendem constituir-se como operadores de TVDE (no caso das microempresas), ou porque “alugam” as suas ferramentas de trabalho (as viaturas, com manutenção e combustível incluído) aos operadores de TVDE de maior dimensão ou, ainda, porque tomam decisões económicas, a cada momento, no que respeita às tarifas a aplicar nas viagens a realizar.
10. A existência de, pelo menos, **1 Operador de TVDE (de grande dimensão) que está licenciado para certificar Motoristas de TVDE**, uma vez que, a lei não impede que os operadores de TVDE possam ser licenciados como entidades formadoras / certificadoras de motoristas.
11. Constata-se que existem, ainda, operadores de plataforma que não dão cumprimento ao disposto no n.º 8 do artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, uma vez que, **as faturas emitidas pelo Operador de Plataforma, em nome do Operador de TVDE, não contém alguns dos elementos legalmente previstos.**

Tendo em conta estas Conclusões, recomendamos as seguintes alterações legislativas:

A saber,

- **Acesso à Atividade – o n.º 3 do Artigo 2.º** tem vindo a levantar dúvidas, qual o momento em que tem lugar o “início de viagem”. Os Operadores de TVDE/Motoristas³⁹, têm defendido que a viagem se inicia com a aceitação pelo Motorista de um pedido. No entanto, como vimos, esta solução apresenta desvantagens evidentes para o consumidor/passageiro, que não deve ver o preço da viagem onerado com a cobrança dos quilómetros “em vazio” até ao ponto de recolha (origem). Do ponto de vista da AMT, **o contrato de transporte inicia-se com a recolha do passageiro no ponto de recolha indicado (O/origem) e termina com a sua saída, no destino (D)**. A AMT tem vindo a defender que a atuação regulatória indicada sobre esta matéria será a previsão de mecanismos que desincentivem que as declinações dos modelos tarifários e o funcionamento dos algoritmos de alocação de viagens privilegiem / potenciem viagens “em vazio”, com as decorrentes ineficiências do ponto de vista energético e ambiental, considerando, ainda, o seu impacto na estrutura de custos/rendimentos do Operador de TVDE/Motorista. Nesse sentido, a lei deve estatuir expressamente qual o momento de início da viagem, **i.e., a entrada do cliente/passageiro na viatura e confirmação pelo Motorista do seu destino**. Os Operadores de Plataforma devem disponibilizar, de forma clara aos seus parceiros, **o itinerário da viagem**, o que também deve ser consagrado.
- Deverá ser introduzida uma alteração legislativa que não permita as declinações específicas dos mecanismos tarifários que promovam a **alocação a determinados Motoristas de viagens geograficamente cada vez mais distantes dos utilizadores /passageiros**. Ou seja, deve ser expressamente consagrada a obrigação de alocação da viagem ao veículo/Motorista geograficamente mais próximo do utilizador.
- **Operadores de TVDE (Artigos 2.º e 3.º)** - Trata-se de um ponto fulcral na avaliação do regime, tendo em conta que existem posições⁴⁰ que defendem que o Operador de TVDE é uma “figura de papel” e que a revisão do regime deve implicar a sua extinção, eliminando esta “particularidade” nacional, tendo em conta que não se encontram evidências, em sede de *benchmarking* e

³⁹ Nos seus vários “Cadernos Reivindicativos” apresentados junto da AMT.

⁴⁰ Vide posição da Federação Portuguesa do Táxi/FPT, quando consultada pelo IMT.

análise da literatura produzida sobre esta matéria, de outros exemplos de “modelos tripartidos”.

No entanto, a análise realizada pela AMT – baseada nas evidências empíricas recolhidas, que fundamentam o presente parecer – leva-nos a considerar que a **figura do Operador de TVDE**, agente económico licenciado pelo Estado (licenças com validade até 10 anos) e que se constitui como “empresa” em resultado de uma determinação legal, **se deve manter**. Ainda assim, esta manutenção implica o reconhecimento, pelo legislador, bem como pelos próprios agentes económicos, da sua função, enquanto **operador(es)** na cadeia de valor do mercado de serviços de transporte remunerado de passageiros em veículos descaracterizados. Esta opção, implica assunção das correspondentes responsabilidades: o Operador de TVDE, deve conceder expressamente o seu acordo sobre tarifas, bem como assumir as suas responsabilidades laborais e encargos sociais relativamente aos Motoristas (*cf. infra reflexão adicional*).

- **Motoristas (Artigo 10.º/n.º 1/al. e)** - – até agora a lei impõe a celebração de um **contrato escrito** entre o Operador de TVDE e o Motorista, remetendo-se para a presunção geral de “laboralidade” (cf. Artigo 12.º do Código do Trabalho).

Ora, tendo em conta as constatações do presente Parecer – que os referidos contratos, quando existam, equivalem - sobretudo nos Operadores de TVDE de média/grande dimensão, em n.º de veículos - a “contratos de aluguer de viatura”, não se aproximando, sequer, a um contrato de prestação de serviços, somos a sugerir a **consagração legal da obrigatoriedade de celebração de contratos de trabalho entre os Operadores de TVDE e os seus Motoristas, com a correspondente notificação às Autoridades competentes (ACT e Segurança Social), num prazo de “transição” a estabelecer no âmbito desta alteração legislativa.** Desta forma, ficaria claro que a relação laboral, no modelo estabelecido em 2018 pelo legislador nacional é, de facto entre o Operador de TVDE e o Motorista. Por outro lado, as “instruções” veiculadas (via *apps*) pelos Operadores de Plataforma aos Motoristas (nomeadamente no que respeita à sua alegada autonomia na aplicação de modelos tarifários, como foi o caso do Multiplicador da UBER – recentemente substituído nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto pelo UBER SAVE – ou o “Economy” da BOLT devem ser

previamente consensualizadas entre os Operadores de Plataforma e os Operadores de TVDE (**que devem aceitar as tarifas que são fixadas livremente, por acordo entre as partes**).

O mesmo se aplica no que respeita **aos mecanismos de sancionamento e compensação** (“prémios” e “castigos”, que incluem bloqueios temporários ou definitivos dos Motoristas nas aplicações). Ou seja, os Operadores de Plataforma devem dar conhecimento prévio destes mecanismos aos Operadores de TVDE, que devem ter a oportunidade de os aceitar ou recusar. Tal significa que não deve ser permitida a imposição unilateral, por parte dos Operadores de Plataforma, destes mecanismos, em relação direta com os Motoristas.

De salientar que o bloqueio definitivo/temporário do acesso de um Motorista a uma plataforma (aplicada pelo respetivo Operador) constitui, sem margem para dúvidas, uma sanção acessória, com repercussões graves na atividade dos Motoristas, os quais não têm, sequer, o direito de defesa, constitucionalmente consagrado. Desta forma, deverá ser introduzida no Regime uma disposição legal que garanta o **exercício de defesa** aos Parceiros/Motoristas.

- **Motoristas (Artigo 10.º/n.º 3)** – Propõe-se que a **formação e avaliação (através de exame)** dos Motoristas seja aproximada (equivalente) à aplicável ao setor do táxi, no sentido de exigência de um *level playing field*.
- **Operador de TVDE impedido de certificar Motoristas (Artigo 10.º/n.º 4)** – Sugere-se completar n.º 4 do Artigo 10.º incluindo a referência ao facto de os Operadores de TVDE não poderem ser, simultaneamente, entidades formadoras (neste mercado), para evitar a fraude e os claros conflitos de interesses (...” não sendo permitido que os Operadores de TVDE se possam constituir como entidades formadoras”).
- **Motoristas (Artigo 10.º/n.ºs 10 e 11)** – tal como referido acima, o “contrato escrito” passa a ser **contrato de trabalho**, o qual deve ser celebrado pelos Operadores de TVDE que entendam permanecer como agentes económicos licenciados, na atividade, em prazo a determinar (período de transição) com os respetivos Motoristas. Os contratos de trabalho celebrados devem ser transmitidos às entidades competentes (ACT e Segurança Social), sendo um dos requisitos para assegurar, em sede de acesso e permanência à/na atividade (através de uma licença válida).

- **Motoristas (Artigo 10.º /n.º 12)** – o atual regime efetua a remissão para o regime dos “trabalhadores móveis”. Ora, trata-se de uma disposição sem sentido útil, tendo em conta que esse regime, aplicável ao transporte de passageiros/mercadorias, em “veículos pesados”, implica a existência de um instrumento de controlo, o tacógrafo digital, que não se aplica ao transporte de passageiros em veículos ligeiros (táxis ou TVDE)
Ou seja, a remissão do n.º 12 do Artigo 10.º para o regime dos trabalhadores móveis não parece fazer sentido, o que aconselha a ponderação da eliminação desta referência.
Por outro lado, a lei deve permitir o **acesso aos dados relativos aos tempos de trabalho dos Motoristas pelas entidades competentes** - IMT/ACT – os quais estão “guardados” nas aplicações geridas pelos Operadores de Plataforma. (cfr. Artigo 13.º).
- **Veículos (Artigo 12.º/n.º 2)** – esta norma deve ser mantida, reforçando o princípio de que o Operador de Plataforma “*não pode ser proprietário de veículos de TVDE, nem financiar ou ser parte interessada em negócio relativo à aquisição, aluguer, leasing ou outra forma de utilização de veículos de TVDE*”. Evita conflitos de interesse e potenciais distorções concorrenciais.
- ✓ A este propósito, de referir que em sede de depoimentos/esclarecimentos prestados à AMT por Operadores de TVDE foi constatado que existe, no mercado, um Operador de TVDE de “grande dimensão” que apresentou a representante de um Operador de Plataforma uma “ideia de negócio” que foi aceite e teve como resultado a criação de uma nova categoria de serviço, com preços mais baixos, prestada através de uma tipologia de veículos ligeiros de pequena dimensão. Esta tipologia de serviço/categoria de veículos e tarifário respetivo apenas está disponível no Operador de Plataforma que celebrou este “negócio” /acordo (sem que tenha sido possível obter evidência documental do acordo em referência). Esta “operação” não se encontra, pois, em conformidade com esta norma que, do nosso ponto de vista, deve ser mantida. Esta não conformidade resulta do facto de o Operador de Plataforma ser, pelo menos, “parte interessada” nos veículos de TVDE em utilização nesta categoria, por um determinado Operador de TVDE que tem o “exclusivo” do negócio.

- ✓ Para além do mais, de referir que este negócio/operação é, do nosso ponto de vista, apenas mais uma evidência que Operadores de Plataforma com sede fora do território nacional, realizam, através dos seus representantes, nesse mesmo território, atividades suscetíveis de gerar rendimentos tributáveis. Nesse sentido, a AMT já se pronunciou, através de comunicação apresentada à AT que, para além de considerações em sede de impostos indiretos (IVA), faz referência concreta à possibilidade de que determinados Operadores de Plataforma, sem aparente conexão com o território nacional, praticam atividades geradoras de rendimentos, passíveis de tributação, nomeadamente em sede de IRC, tendo como referência o conceito de “estabelecimento estável”, para efeitos fiscais.
- **Controlo dos Tempos de Trabalho (Artigo 13.º)**: tal como referido *supra*, as entidades competentes, fiscalizadoras dos tempos de trabalho dos Motoristas, ACT e IMT, devem poder aceder e recolher periodicamente dados sobre os tempos de condução dos Motoristas, em cada Plataforma. A fiscalização desta matéria é essencial tendo em conta a proteção de bens públicos como a segurança rodoviária e a proteção do consumidor/passageiro.
- **Preços (Artigo 15.º⁴¹)** – É essencial que a lei assegure mecanismos que garantam que os mecanismos de formação dos preços sejam transparentes e conhecidos e aceites pelo consumidor/passageiro, bem como por todos os que estão na cadeia de valor deste mercado, ou seja operadores de TVDE e Motoristas.
 - ✓ Como referido ao longo do presente parecer, os Operadores de Plataforma (como a UBER, através de mecanismos tarifários como o

⁴¹ O Artigo 15.º do Regime Jurídico TDVE estabelece as regras a observar em matéria de preços e pagamento do serviço, salientando-se o seguinte: (a) a prestação de um serviço de TDVE pode ser remunerada pela aplicação de “uma ou mais tarifas à distância percorrida e ou ao tempo despendido no transporte”, ou pela aplicação de “um preço fixo pré-determinado antes da contratação do serviço”; (b) os valores das tarifas são “fixados livremente entre as partes”, devendo (c) os “preços finais cobrir todos os custos associados ao serviço, em harmonia com as melhores práticas do setor dos transportes”; (d) a Plataforma Eletrónica deve disponibilizar aos utilizadores, de modo claro, perceptível e objetivo antes do início da viagem e durante a mesma (d.1) a “fórmula de cálculo do preço”, indicando nomeadamente de forma discriminada “o preço total, a taxa de intermediação aplicada, as tarifas aplicáveis, nomeadamente por distância, tempo e fator de tarifa dinâmica”; (d.2) uma estimativa do preço da viagem a realizar, calculada com base nos elementos fornecidos pelo utilizador e fatores de ponderação que compõem a fórmula do cálculo do preço a cobrar pelo operador de serviço”; (e) os prestadores de serviço (i.e., os Operadores de Plataforma) podem aplicar uma tarifa dinâmica (surge pricing), a qual “não pode ser superior ao valor decorrente da aplicação de um fator de majoração de 100% ao valor do preço final cobrado pelos serviços prestados nas 72 horas imediatamente anteriores por esse operador”.

Adicionalmente, a Plataforma Eletrónica deve também disponibilizar para qualquer itinerário, em alternativa, “uma proposta de preço fixo pré-determinado que, em caso de aceitação pelo utilizador, corresponde ao preço a cobrar no final do serviço, independentemente da distância percorrida e do tempo despendido”.

Multiplicador ou, mais recentemente o UBERX SAVER, e a BOLT, através do mecanismo *Economy*) têm vindo a conferir uma aparente autonomia “gestionária” aos Motoristas, na fixação/escolha das tarifas/preços a aplicar no mercado, em tempo real. De referir que estes mecanismos, ao permitirem uma intervenção “manual” de um interveniente na cadeia de valor que nem sequer é parte do contrato celebrado entre o Operador de Plataforma e o Operador de TVDE, têm levado a verdadeiras distorções no mercado, com “imposição” (por parte dos Operadores de Plataforma) de preços cada vez mais baixos, distorcendo a lógica do funcionamento do próprio mecanismo de formação de preços através de algoritmos.

- ✓ Para além do mais, conforme já transmitido pela AMT à AdC, esta intervenção dos Motoristas potencia “práticas concertadas”, eventualmente anti concorrenciais (cartelização – *hub and spoke cartels*). As consequências negativas da aplicação destes mecanismos tarifários são evidentes, com a degradação da qualidade do serviço, cancelamento injustificados e penalização dos clientes, viagens com recolhas cada vez mais longas e “em vazio”, com as respetivas externalidades ambientais negativas.
- ✓ Como já referido, o Motorista não é “parte” no processo de formação dos preços, sendo que a lei estatui expressamente que “os preços são fixados livremente pelas partes”, *i.e.*, Operador de Plataforma e Operador de TVDE, sendo que este último deve ter uma “palavra a dizer” na aceitação consensualização e aceitação dos preços.
- ✓ Nestes termos, propõe-se que **a lei estabeleça a obrigatoriedade de aceitação expressa, por parte do Operador de TVDE de quaisquer mecanismos tarifários propostos pelos Operadores de Plataforma.** Assim, os preços (modelos tarifários) apenas podem vigorar após a referida aceitação expressa por parte do Operador de TVDE.
- ✓ De referir que alguns Operadores de Plataforma, como a UBER têm vindo a defender que a lei não deveria impor “preços máximos”. No entanto, como sabemos, o atual regime legal não estabelece “preços máximos” *de per se*, apenas colocando um “travão” à tarifa dinâmica (em sentido próprio). A AMT considera que os fins de política pública

subjacentes a esta medida (proteção do consumidor, evitando que este fique refém das tarifas dinâmicas, nos “picos de procura”) justificam a continuação da previsão desta limitação.

- ✓ No que respeita às “reivindicações” de Operadores de TVDE e Motoristas, de que os “os preços finais” (resultantes da aplicação dos vários modelos tarifários) não cobrem “todos os custos associados ao serviço, de harmonia com as melhores práticas do setor dos transportes” (*cf.* n.º 2 *in fine* do Artigo 15.º), **a AMT não ignora que as estruturas de custos dos vários Operadores, varia conforme a sua dimensão, grau de organização e capacidade de negociar as melhores condições de mercado**_(por exemplo, no que respeita à negociação de apólices de seguro ou à aquisição de combustíveis). Nesse sentido, conforme já antes defendido, não cabe à lei – nem tal seria, aliás consentâneo com um mercado concorrencial – a definição de “preços mínimos”.

- **A taxa de intermediação, prevista no n.º 3 do Artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, deve ser cobrada sobre o valor da viagem, sem IVA.** Ou seja, a taxa de intermediação, de acordo com a posição defendida pela AMT e confirmada pela Autoridade Tributária (AT), **deve ser cobrada sobre “o montante que serve de base à liquidação do IVA”.**

Apenas esta solução permite clarificar a atuação de todas as entidades na cadeia de valor. De salientar que o facto de alguns Operadores de Plataforma “optarem” pela cobrança das taxas de intermediação sobre os valores da viagens (incluindo o IVA) tem repercussões (i) na incidência, liquidação e cobrança da CRS pela AMT, uma vez que esta é cobrada sobre “os valores cobrados pelo operador de plataforma em todas as suas operações” – *cf.* n.º 2 do Artigo 30.º da Lei n.º 45/2018; (ii) na arrecadação desta receitas pela própria AMT e na sua distribuição por outras entidades públicas (*cf.* n.º 8 do mesmo artigo), a saber Fundo para o Serviço Público de Transportes e IMT; e ainda (iii) na estrutura de rendimentos dos Operadores de TVDE.

Assim, sugere-se a alteração do n.º 3 do Artigo 15.º da Lei n.º 45/2018, no sentido de **incluir a referência expressa de que a taxa de intermediação deve incidir sobre o valor da viagem, líquido de IVA.**

- **Preços [Artigo 15.º/4/ al. b)]** – sugere-se eliminar a referência à obrigatoriedade de apresentar uma **estimativa do preço da viagem (em alternativa a um preço fixo pré-determinado)**, tendo em conta que este modelo não tem aderência à prática. De facto,

os clientes/passageiros apenas recebem a “proposta de preço fixo pré-determinada”, tal como resulta do n.º 6 do Artigo 15.º. Logo fará sentido a eliminação da referência à estimativa do preço da viagem (como obrigatória).

- **Supervisão (Artigo 23.º)** – tendo em contas os “desvios” detetados no que respeita à utilização de algoritmos para a formação de preços e seleção de viagens, impõe-se incluir no n.º 3 deste artigo, uma referência expressa à possibilidade de acesso aos elementos essenciais de formação dos referidos algoritmos (“...todas as informações que se afigurem necessárias, **incluindo as relativas aos elementos essenciais de algoritmos de formação de preços e seleção de viagens**”).
- **Revisão do regime sancionatório (Artigo 25.º)**, atribuindo à AMT a responsabilidade pela tramitação do processo contraordenacional nas matérias que são inequivocamente da sua competência (preços/tarifas, direitos dos consumidores/passageiros), **bem como ponderado o reforço do montante das coimas, tendo em conta a respetiva natureza, bem como os autores das infrações em causa.**

As Conclusões da AMT (e a sua reflexão normativa) passam, assim, em suma, nos seus principais eixos:

- **Pela manutenção da figura do Operador de TVDE**, assumindo a estrutura tripartida do mercado, considerando que o legislador de 2018 determinou a constituição sob a forma de empresa destes agentes económicos, que foram licenciados (licenças com validade até 10 anos) e incorreram em custos significativos para manter a organização empresarial legalmente requerida; No entanto, o **Operador de TVDE** deverá ser reconduzido à sua função, de “operador” da cadeia de valor do mercado dos serviços remunerados de transporte de passageiros em veículos ligeiros, assumindo todas as responsabilidades decorrentes dessa função e não esquecendo a sua relação com o Operador de Plataforma que, como vimos e de acordo com Jurisprudência do Tribunal de Justiça da EU/TJUE é um “**organizador**” nesse mercado (*cf. reflexão adicional*);
- Essa relação implica a definição de parâmetros essenciais do Modelo de Negócio, destacando-se as **Tarifas** (bem como o **modelo de faturação** que é realizada pelo Operador de Plataforma em nome do Operador de TVDE).

No caso dos preços, quando a lei determina que as **tarifas são fixadas por acordo entre as partes**, deve ser expresso o acordo entre o Operador de Plataforma e o Operador de TVDE, sem qualquer intervenção do Motorista. Nesse sentido, Mecanismos Tarifários como o Multiplicador ou o SAVE da UBER e o “*Economy*” da BOLT, que implicam aparentes escolhas autónomas (pelos Motoristas) sobre os Tarifários a aplicar a cada momento, no mercado, **devem ser revistos, no sentido de obter a consensualização (acordo) entre as “partes”** (*i.e.*, Operador de TVDE e Operador de Plataforma).

- No que respeita a questões laborais - os Operadores de TVDE devem, num prazo a determinar na lei revista, **celebrar com os seus Motoristas os contratos de trabalho e assumindo todos os encargos sociais daí resultantes;**

Por outro lado, esta solução – própria de um Estado Social de Direito, que refuta a precariedade laboral – permite, de uma forma “natural”, manter em funcionamento apenas as empresas (Operadores de TVDE) que se encontrem em condições de assumir as suas responsabilidades, como agentes económicos e operadores de um mercado da mobilidade, com grande relevância na mobilidade urbana.

Admite-se que esta solução possa levar a que um número significativo de Operadores de TVDE tenha que ponderar as suas opções (n.º de veículos), tornando a sua operação mais eficiente, tendo em conta a necessidade de assunção dos custos inerentes à prossecução de uma atividade económica (custos laborais e sociais).

- Alguns *Stakeholders* do mercado do transporte de passageiros em veículos ligeiros, incluindo Associações de Operadores de Táxi, têm vindo a reclamar a fixação de “**contingentes**” (*numerus clausus*) para o mercado TVDE (que, do seu ponto de vista, é um mercado de produto/serviços “sucedâneos” dos serviços de transporte em táxi).
- No entanto, a AMT considera que a fixação de contingentes **não deverá ser ponderada**, tendo em conta que não cumpre com os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, considerando a promoção e defesa de um ambiente concorrencial não falseado. Para além do mais, a contingentação não se adequa a um segmento de mercado com as características dos TVDE (liberalizado e concorrencial).

- Por último, de salientar, que, 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.**

No que respeita ao Parecer da AMT (em concreto) sobre o Relatório do IMT remete-se para o referido no **Ponto IX**, salientando a nossa posição sobre as propostas apresentadas:

- ✓ **No que respeita à melhoria da qualidade do serviço**, e as respetivas prioridades elencadas, relacionadas com as regras de licenciamento - certificação, fixação de critérios para o início da atividade, suspensão e cancelamento da atividade – (Artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Regime TVDE); Certificação dos Motoristas (Artigo 10.º); Registo no IMT e identificação dos veículos (Artigo 12.º); e Registo centralizado e anonimizado de Motoristas (Artigo 13.º).
- ✓ Já no que respeita à obrigatoriedade de os Operadores de Plataforma terem sede ou filial de empresas em Portugal e estabelecimento fixo para atendimento (Artigo 17.º e 24.º), considera-se que essa exigência **é questionável**, tendo em conta (i) que esta exigência pode implicar uma restrição à “liberdade de estabelecimento”, tal como desenvolvida pelos normativos e Jurisprudência do Direito da União; (ii) ou seja, qualquer restrição deve ser justificada, de forma proporcional, tendo em conta objetivos de interesse público prosseguidos.

No entanto, a AMT considera essencial que os Operadores de Plataforma tenham, de facto, em Portugal, um estabelecimento fixo, com um horário de atendimento, nomeadamente para atendimento aos seus Parceiros de atividade (Operadores de TVDE e Motoristas), tendo em conta a necessidade de esclarecer/dirimir questões concretas sobre o exercício da respetiva atividade (nomeadamente quando estão em causa questões relativas a bloqueios e interdições do seu exercício).

Em suma, a AMT concorda com a consagração da existência de um estabelecimento fixo para atendimento dos Parceiros, conforme proposto.

No que respeita a propostas para uma **“maior integração no sistema de transportes”**, refere-se o seguinte:

- ✓ No que respeita ao reporte de dados - O IMT defende a solicitação (base trimestral) de um conjunto de dados aos Operadores de Plataforma, designadamente “n.º de kms / CIM/AM” e “n.º de viagens por CIM/AM”. Consideram que estes elementos são fundamentais para uma melhor gestão do sistema de TP de passageiros.

Ainda que a AMT reconheça que é essencial a existência de dados para a caracterização deste segmento do mercado, não pode deixar de notar que se trata de uma atividade liberalizada e não sujeita a contingentes, nem a restrições geográficas, pelo que a delimitação de reporte de informação desagregada por CIM/AM poderá, nesta fase, ainda não se justificar.

- ✓ No que concerne à Promoção do transporte de passageiros com mobilidade reduzida (Artigo 6.º), em que o IMT considera que deverá ser introduzida uma “quota mínima” (por Plataforma Eletrónica) de veículos com capacidade para transporte de passageiros com mobilidade reduzida, a AMT considera, a este propósito, que o Artigo 6.º do Regime deve ser reformulado, no sentido de eliminar obrigações que se revelaram inexecutáveis (e que nunca foram fiscalizadas), como o estabelecimento de um tempo de espera inferior a 15 minutos. Por outro lado, o estabelecimento de “quotas mínimas” não se coaduna com as características deste segmento de mercado, não sujeito a OSP, nem a contingentação.
- ✓ Na perspetiva da promoção de uma maior sustentabilidade (Artigo 6.º), o IMT propõe “Definir que o número de novos veículos TVDE anualmente registados por cada plataforma deverá cumprir os objetivos mínimos previstos no n.º 1, do Artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 86/2021 de 19 de outubro, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões”.

Reitera-se que, ainda que a AMT concorde plenamente com a necessidade de integrar os veículos TVDE nos objetivos da Sustentabilidade/Descarbonização, considera-se que a referência ao cumprimento dos objetivos mínimos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro poderá não ser adequada, tendo em conta que esses objetivos não se encontram claramente estabelecidos para o “transporte rodoviário”. Para além do mais, o n.º 4 do Artigo 12º do Regime TVDE (versão atual) já estabelece uma idade limite de 7 anos para os veículos afetos a esta atividade. Considera-se que este requisito – que é de cumprimento e verificação permanente – constitui, desde já e no atual contexto, uma medida adequada, que contribui para o objetivo em causa. No entanto, nada impede que os Operadores económicos possam optar – como aliás tem vindo a suceder – pela utilização de veículos mais limpos e mais eficientes do ponto de vista energético.

Por último reiteramos a não concordância com a “integração” dos TVDE no conceito de “transporte público de passageiros”.

De facto, para que se possa considerar estes serviços como transporte público, seria essencial que os mesmos fossem de acesso universal⁴², o que não é o caso, tendo em conta que os mesmos apenas podem ser acedidos por indivíduos com *smartphones*, que descarreguem as aplicações de cada Operador, sendo os meios de pagamento limitados (*maxime*, cartões de crédito). Os serviços TVDE são, assim, serviços comerciais, prestados em mercado concorrencial, não sujeitos a OSP (como a obrigação de transportar) nem a regras de organização geográfica (limites) e de contingentação.

Por último, salientamos:

- ✓ Os serviços de transporte de passageiros em TVDE são, de acordo com a Jurisprudência do TJUE, **serviços da área dos transportes** (e não da área da sociedade de informação), assumindo os **Operadores de Plataforma** o papel de **organizadores** desses serviços;
- ✓ Por outro lado, o modelo nacional – tripartido – deve clarificar, através da introdução de alterações legislativas concretas, o **papel do Operador de TVDE, como operador de transportes**, assumindo as suas obrigações para com os Motoristas (nomeadamente em sede de regras laborais/sociais).
- ✓ A lei deverá impedir que os Operadores de Plataforma e de TVDE possam proceder à formação e certificação de Motoristas de TVDE, ao mesmo tempo que são revistos este mecanismos, incluindo a realização de um exame (pelo IMT), no final da formação.
- ✓ Na **fixação das tarifas**, os Operadores de TVDE devem expressar o seu acordo, não podendo os Motoristas ter qualquer intervenção na formação dos preços.
- ✓ No âmbito dos seus poderes de supervisão deste segmento do mercado, a AMT deverá poder aceder aos elementos essenciais dos algoritmos de formação de preços e de seleção de viagens, de forma a detetar quaisquer desvios resultantes da respetiva aplicação.
- ✓ Os **Operadores de Plataforma não podem aplicar aos Motoristas penalizações** (suspensão de acesso às *apps*, que constituem verdadeiras sanções acessórias),

⁴² Cf. Artigo 2.º e 17.º da LBSTT (Lei n.º 10/90, de 17.03).

diretamente e com preclusão do seu direito de defesa, constitucionalmente consagrado.

- ✓ O **regime sancionatório** deve ser revisto, atribuindo à AMT a responsabilidade pela tramitação do processo contraordenacional nas matérias que são inequivocamente da sua competência (preços/tarifas, direitos dos consumidores/passageiros), **bem como ponderado o reforço do montante das coimas, tendo em conta a sua natureza, bem como os autores das infrações em causa.**
- ✓ Quaisquer alterações legislativas não produzirão efeitos de melhoria no setor, se não acompanhadas de uma **monitorização e fiscalização efetiva sobre este mercado.**

Como nota de reflexão final e numa perspetiva do direito a constituir (*de jure condendo*), retomamos a questão acima referida sobre a “singularidade” do modelo nacional e sua estrutura tripartida, com a consagração da figura do “Operador de TVDE” e as suas implicações, nomeadamente no que respeita a questões sociais e laborais.

Como referido ao longo do presente Parecer, a AMT está ciente desta singularidade, bem como do facto existirem análises específicas sobre a “regulação laboral” dos Trabalhadores de Plataformas Digitais as quais, ainda assim, no que respeita ao universo TVDE, tenha sido reconhecida a necessidade de salvaguarda de regimes legais específicos, como o estabelecido pela Lei n.º 45/2018.

Ora, a “presunção de laboralidade” indicada por estes estudos – e retomada em iniciativas recentes da UE, como a proposta de Diretiva⁴³ relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais - deve ser cuidadosamente ponderada, no contexto do segmento do mercado do transporte de passageiros em TVDE – que são **serviços da área dos transportes** - tendo em conta a disrupção (económica e social) que provocaria a alteração radical do regime, com a eliminação imediata da figura do Operador de TVDE.

Ainda assim, numa ótica de reflexão genérica, de jure condendo⁴⁴ – **que terá, necessariamente, de ser objeto de análise aprofundada, em sede própria** – e tendo em conta que é necessário conjugar os vários interesses públicos em presença, no caso concreto

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0762&from=PT>

⁴⁴ Cf. *Proposta de Lei que procede à alteração da legislação laboral no âmbito da Agenda “Trabalho Digno” – publicado no Boletim do Trabalho e Emprego (BTE), Separata n.º 33, de 29 de outubro de 2021, cujo Artigo 6.º consagra uma proposta de alteração ao Artigo 31.º da Lei n.º 45/2018, referindo que o IMT deveria, aquando da elaboração do Relatório Final objeto do presente parecer, considerando o disposto no artigo 12.º-A do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, na sua redação atual, para a melhoria do regime avaliado”. Ora, o Artigo 12.º-A em causa, regula, precisamente, as relações laborais dos trabalhadores de Plataformas Digitais, estabelecendo uma “presunção de laboralidade”.*

– por um lado, as questões **sociais e laborais**, por um lado e as **questões relacionadas com a operação específica de transporte de passageiros** (utilização do espaço público, segurança rodoviária, responsabilidade civil, seguros, segurança dos passageiros e condutores) – numa ótica de construção de um quadro global que confira certeza e segurança, a AMT deixa aberta uma “pista de reflexão” para a seguinte possibilidade:

(1) Manutenção da figura do Operador de TVDE e, caso se queira assumir como agente (operador) de transportes, obrigatoriedade de celebração de contrato de trabalho com os Motoristas, tal como antes sugerido; e

(2) Reflexão – numa ótica de evitar “cristalização” do modelo tripartido – de consagrar a possibilidade de, querendo, os Motoristas poderem estabelecer uma relação direta com o Operador de Plataforma, caso em que deveriam ser consideradas as especificidades dessa relação (*inter alia*, presunção de laboralidade, tal como consta da Proposta de Lei em referência⁴⁵ e da Proposta de Diretiva da Comissão).

Note-se que esta solução implicaria alterações em todo o Regime TVDE.

A AMT entende que ainda não estão, nesta data, reunidas as condições – nomeadamente tendo em conta o direito vigente - para apresentação de propostas de alteração legislativa concretas, nesta matéria. No entanto – em termos do direito a constituir – não deixamos de apresentar esta reflexão, como nota final.

Lisboa, 10 de fevereiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

⁴⁵ Cf. Artigo 12.º-A da Proposta de Lei atrás referida.