



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES



TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
RODOVIÁRIAS

TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
FERROVIÁRIAS



TRANSPORTES
MARÍTIMOS, FLUVIAIS
E PORTOS COMERCIAIS

**DIAGNÓSTICO AO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS
EFETUADO POR AGENTES ECONÓMICOS LICENCIADOS
PARA ATIVIDADES TURÍSTICAS E AGÊNCIAS DE VIAGENS E
TURISMO**

- Estudo Preliminar -

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em cumprimento da sua missão de regulação e supervisão dos setores e atividades de transportes terrestres, fluviais e marítimos e infraestruturas, e atentas as suas atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privados, público, cooperativo e social, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) inscreveu no seu Plano de Atividades a realização de uma ação de diagnóstico ao transporte de passageiros efetuado pelos agentes de animação turística e agências de viagens e turismo no âmbito da respetiva atividade económica.

A AMT tinha por objetivo proceder à caracterização do referido transporte de passageiros de âmbito turístico, procurando avaliar a sua interação com o transporte público de passageiros de caráter regular, identificar as áreas de confluência, de sobreposição e de eventuais conflitos e, bem assim, a (in)suficiência de resposta do atual quadro legal aplicável a ambos os mercados.

Nesse sentido, iniciou um o levantamento da informação e dos elementos respeitantes à matéria objeto de estudo, tendente à caracterização sumária do setor do transporte turístico de passageiros e do seu atual enquadramento.

Contudo, a AMT confrontou-se com a insuficiência, indisponibilidade ou mesmo inexistência de informação, designadamente de dados estatísticos que permitissem a realização do diagnóstico nos termos e com os objetivos inicialmente definidos. Em rigor, a única informação sistematizada cuja obtenção se mostrou possível é a constante do Registo Nacional de Agentes de Animação Turística (“RNAAT”) e que, pela sua natureza, para além de parcelar, se mostra insuficiente para a pretendida caracterização do transporte de passageiros de âmbito turístico, designadamente o apuramento do universo de agentes de animação turística e de agências de viagens e turismo que prestam serviços de transporte no quadro da sua atividade, as áreas geográficas em que operam, que meios afetam a tais serviços de transporte e as características desses mesmos meios.

Nesse sentido, o objetivo inicial de avaliação transversal de impactos e de eventuais distorções concorrenciais no quadro do transporte de passageiros não se mostrou possível de alcançar nesta fase dos trabalhos, a qual configura uma avaliação preliminar.

De qualquer modo, a avaliação preliminar permitiu constatar a ausência de clareza dos conceitos e critérios legais utilizados para a classificação do tipo de transporte de passageiros em transporte turístico, regular e flexível, em veículos pesados ou ligeiros e em embarcações, bem como constatar a inexistência/insuficiência da definição de parâmetros relativos às condições de transporte e aos direitos de passageiros e utilizadores aplicáveis ao transporte de passageiros de âmbito turístico e não turístico, o que se mostra essencial para que seja assegurada a adequada proteção a todos os



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

tipos de passageiros, e seja eliminada a exploração de serviços de transporte de passageiros sem o adequado licenciamento, prática que tem sido prolixamente trazida ao conhecimento da AMT.

Da referida circunstância, e em resultado da análise efetuada à informação disponível, resulta como [primeira] conclusão que a pretendida caracterização do transporte de passageiros de âmbito turístico – designadamente quanto às áreas geográficas em que operam e caracterização dos meios afetos a tais serviços -, pressupõe a criação de mecanismos legais e administrativos de comunicação e de transmissão de informação por parte dos agentes de animação turística e das agências de viagens e turismo aquando do acesso à atividade e durante o exercício da mesma.

Adicionalmente, importa que a informação assim recolhida seja partilhada ou partilhável com os organismos públicos com competências, diretas e indiretas, nas áreas dos transportes e do turismo, designadamente com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), com o Turismo de Portugal, I.P (TdP) potenciando o exercício eficaz das respetivas competências e com a AMT, por forma a possibilitar uma mais adequada e eficaz supervisão e fiscalização de ambos os mercados e a avaliação da sua evolução, permitindo atuar no sentido de promover a mitigação e/ou eliminação de eventuais efeitos negativos para investidores, passageiros, profissionais ou utilizadores, ou quando se verifique a violação das disposições legais aplicáveis.

Importa igualmente garantir que as autoridades de transportes previstas na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, ou seja, municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, tenham acesso à referida informação por forma a disporem de dados atualizados sobre a atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico a nível local, relevantes também para uma adequada gestão do espaço público, para a implantação de atividades económicas e sua compatibilização com o transporte público de passageiros, no âmbito do processo de contratualização de serviços públicos ao abrigo do mencionado diploma.

I – INTRODUÇÃO

A AMT, no âmbito da lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e nos termos dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tem por missão definir e implementar o quadro geral de políticas de regulação e de supervisão aplicáveis aos setores e atividades de infraestruturas e de transportes terrestres, fluviais e marítimos, num contexto de escassez de recursos e de otimização da qualidade e da eficiência, orientadas para o exercício da cidadania, numa perspetiva transgeracional de desenvolvimento sustentável.

Neste âmbito, considerou a AMT ser oportuno e necessário proceder ao estudo dos impactos resultantes de atividades do setor turístico em Portugal com influência no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* – concretamente, os decorrentes da crescente oferta de serviços de transporte turístico por parte dos agentes de animação turística e das agências de viagens e turismo na atividade de transporte público de passageiros –, tendo presente o regime legal aplicável a ambas as atividades.

Mais do que a identificação de eventuais falhas de Estado ou eventuais distorções concorrenciais no quadro do transporte de passageiros, a realização de uma ação de diagnóstico com este âmbito tem por objetivo permitir à AMT, no quadro da sua missão, atribuições e competências, legais e estatutárias, identificar eventuais áreas de confluência, de sobreposição e de conflito entre o transporte de âmbito turístico e não turístico e constatar a (in)existência de respostas à luz do regime jurídico aplicável para, em função dos resultados e conclusões alcançadas, proceder a uma avaliação das políticas públicas com influência no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* e propor a adoção de medidas que mitiguem eventuais efeitos e externalidades negativas (designadamente congestionamento, emissões, etc) desta atividade e promovam a salvaguarda dos direitos e interesses dos passageiros.

Para este efeito, a AMT considerou relevante proceder à recolha e análise de informação e elementos relacionados com o serviço de transporte público de passageiros de carácter turístico, designadamente:

- a) O tipo(s) de veículos utilizados na atividade;
- b) As condições de acesso à atividade e ao mercado;
- c) As condições em que é prestado o serviço de transporte;
- d) De que forma é assegurada a defesa dos interesses e os direitos dos passageiros.

Estes elementos afiguram-se relevantes porquanto permitem:

- a) A análise dos critérios estabelecidos para classificação das empresas de transporte de passageiros de âmbito turístico e das empresas de transporte de

passageiros de âmbito regular e flexível¹, em veículos pesados, ligeiros e em embarcações, de forma a avaliar possíveis impactos negativos decorrentes da existência de eventuais zonas de indefinição;

- b) A avaliação de eventuais impactos decorrentes do facto de empresas de transporte regular alocarem os meios afetos ao cumprimento de obrigações de serviço público, sem adequada separação contabilística, e pelo qual são compensadas, ao transporte turístico, e do prejuízo eventualmente daí resultante para a satisfação das necessidades diárias de deslocação da população;
- c) A avaliação de como pode existir substituíbilidade entre estas empresas, seja pelos serviços prestados ou pelos percursos autorizados, seja pelos tarifários praticados, possibilitando a deteção de eventuais situações de concorrência desleal;
- d) A avaliação da forma como a atividade das empresas de animação turística e das agências de viagens e turismo pode, na prática e em alguns aspetos ou serviços, configurar a prossecução de outras atividades, designadamente transporte público, sem o cumprimento dos regimes legais específicos aplicáveis a tais atividades;
- e) A análise da legislação relativa às condições de transporte e aos direitos de passageiros e utilizadores tendo em vista a identificação de aspetos comuns ao transporte de passageiros de âmbito turístico e não turístico, de forma a que seja assegurada a adequada proteção a todo o tipo de passageiros;
- e) A avaliação dos eventuais impactos no planeamento e gestão do espaço público, vias de comunicação e redes de transportes, designadamente nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, uma vez que sem mecanismos de controlo do número de veículos em operação ou das zonas de operação turística não é possível avaliar com precisão os impactos e sobrecarga do espaço público.

II - ENQUADRAMENTO LEGAL

Transporte de passageiros de âmbito turístico

O Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, distinguindo-se pela especificidade das atividades de animação turística que desenvolvem.

Neste sentido, a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º define a empresa de animação turística como «(...) a pessoa singular ou coletiva que desenvolva, com caráter comercial,

¹ Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

alguma das atividades de animação turística referidas no artigo seguinte, incluindo o operador marítimo-turístico (...)», e a alínea b) daquele mesmo n.º 1 define o operador marítimo-turístico como «(...) a empresa sujeita ao Regulamento da Atividade Marítimo-Turística (RAMT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de janeiro (...), que desenvolva alguma das atividades de animação turística referidas no n.º 2 do artigo 4.º».

Nestes termos, o n.º 1 do artigo 3.º do mencionado Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, considera como «(...) atividades de animação turística as atividades lúdicas de natureza recreativa, desportiva ou cultural, que se configurem como atividades de turismo de ar livre ou de turismo cultural e que tenham interesse turístico para a região em que se desenvolvam (...)».

De forma mais precisa, a alínea a) do n.º 2 indica como atividades de turismo de ar livre, «(...) também denominadas por «atividades outdoor», de «turismo ativo» ou de «turismo de aventura», as atividades que, cumulativamente: i) Decorram predominantemente em espaços naturais (...) podendo ou não realizar-se em instalações físicas equipadas para o efeito; ii) Suponham organização logística e ou supervisão pelo prestador; iii) Impliquem uma interação física dos destinatários com o meio envolvente». Na alínea b) são definidas como atividades de turismo cultural «(...) as atividades pedestres ou transportadas, que promovam o contacto com o património cultural e natural através de uma mediação entre o destinatário do serviço e o bem cultural usufruído, para partilha de conhecimento».

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, designa de atividades marítimo-turísticas as atividades «(...) de animação turística desenvolvidas mediante a utilização de embarcações com fins lucrativos (...)», cujos requisitos e procedimentos técnicos a que se encontram sujeitas, designadamente em termos de segurança, constam, conforme previsto no seu n.º 3, do Regulamento das Embarcações Utilizadas na Atividade Marítimo-Turística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro.

O artigo 4.º do referido Decreto-Lei explicita, concretamente no seu n.º 1, que as atividades de turismo de natureza consistem nas «(...) atividades de animação turística desenvolvidas em áreas classificadas ou outras com valores naturais (...)», desde que reconhecidas como tal, nos termos previstos no artigo 13.º e nos artigos 20.º e seguintes daquele diploma. Nestes termos, aos agentes de animação turística é facultada a obtenção do reconhecimento das suas atividades como turismo da natureza, devendo para tal proceder a comunicação através do Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística (RNAAT) - disponível no sítio da internet do TdP² - instruída com os seguintes elementos:

- a) Lista das atividades disponibilizadas pela empresa;
- b) Declaração de adesão formal a um código de conduta das empresas de turismo de natureza;

² Para efeitos do presente estudo foram recolhidos, e posteriormente analisados e tratados, os dados constantes do RNAAT em 16 de maio de 2018.

- c) Projeto de conservação da natureza, sendo este último requisito facultativo para pessoas singulares e pessoas coletivas certificadas como micro, pequenas e médias empresas.

Por outro lado, aquele mesmo diploma procedeu à criação do RNAAT, do qual consta *“a relação atualizada dos agentes [de animação turística] a operar no mercado, permitindo uma melhor monitorização e acompanhamento da evolução do setor e uma melhor fiscalização por parte das entidades públicas”*.

Tal como previsto no seu artigo 5.º, *«(...) apenas as empresas que tenham realizado a mera comunicação prévia ou a comunicação prévia com prazo através do Registo Nacional de Agentes de Animação Turística (RNAAT) (...) podem exercer e comercializar, em território nacional, as atividades de animação turística (...)»*.

De acordo com o n.º 9 do diploma citado, cabe ao TdP organizar e manter atualizado o RNAAT, o qual integra os registos das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos. Dos registos referidos consta a seguinte informação:

- *«(...) A firma ou denominação social da entidade registada para o exercício de atividades de animação turística, ou o nome no caso de se tratar de pessoa singular;*
- *Sempre que estabelecidos em território nacional, o tipo, a sede ou estabelecimento principal, a conservatória do registo onde se encontrem matriculadas, o seu número de matrícula e de identificação de pessoa coletiva, caso exista, o objeto social ou estatutário ou, no caso de se tratar de pessoa singular, o respetivo número de identificação fiscal e código da atividade económica, assim como, em qualquer dos casos, a localização de todos os estabelecimentos em território nacional; (...)*
- *A identificação pormenorizada das atividades de animação que a empresa estabelecida em território nacional exerce;*
- *Referência ao reconhecimento da empresa como de turismo de natureza, quando aplicável;*
- *As marcas utilizadas pela empresa estabelecida em território nacional;*
- *Os números das apólices de seguros obrigatórios, ou de seguros, garantias financeiras ou instrumentos equivalentes, (...) o respetivo prazo de validade e o montante garantido, ou a referência à isenção de que goza, (...) conforme o caso aplicável;*
- *As sanções aplicadas;*
- *As menções distintivas de qualidade quando as mesmas constem da comunicação prévia referida no número anterior»*.

Considerando que o exercício de atividades de animação turística (seja por empresas de animação turística ou por operadores marítimo-turísticos) está condicionado, entre

outros, à sua prévia inscrição no RNAAT, e que a preterição desta formalidade, tal como a não atualização deste mesmo registo, constitui contraordenação punível com coima, assumiu-se, para efeitos de elaboração do presente estudo, que a informação constante daquele Registo contempla todos os agentes de animação turística e que os seus registos se encontram atualizados.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva (EU) 2015/2302, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagens conexos, estabelece o regime de acesso e de exercício da atividade das agências de viagens e turismo, consideradas como tal, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, «(...) *as pessoas singulares ou coletivas que atuem como operador e desenvolvam [a título principal] as atividades referidas no n.º 1 do artigo seguinte (...)*», designadamente a organização e venda de viagens organizadas e a facilitação de serviços de viagem conexos, desenvolvendo igualmente, a título acessório, o transporte turístico efetuado no âmbito de uma viagem turística, nos termos definidos no artigo 13.º (cfr. alínea h) do n.º 2 do artigo 3.º).

Ainda no que refere às atividades das agências de viagens e turismo, o n.º 3 do artigo 3.º estabelece que as mesmas apenas podem «(...) *comercializar serviços de viagem prestados por entidades que cumpram os requisitos de acesso e exercício das respetivas atividades, de acordo com a legislação aplicável*».

Note-se que nos termos do consignado na alínea m) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, os serviços de viagem compreendem o transporte de passageiros, assim como o aluguer de carros, ou de outros veículos a motor, ou qualquer outro serviço turístico que não seja parte integrante de um serviço de viagem na aceção das subalíneas i) a iii) da referida alínea.

Também, o mencionado artigo 13.º estabelece no seu n.º 1 que «*na realização de viagens turísticas e na receção, transferência e assistência de turistas, as agências de viagens e turismo podem utilizar os meios de transporte que lhes pertençam ou de que sejam locatárias, devendo, quando se tratar de veículos automóveis com lotação superior a nove lugares, cumprir os requisitos de acesso à profissão de transportador público rodoviário interno ou internacional de passageiros, nos termos da legislação que lhes seja aplicável (...)*».

Acresce que, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mencionado artigo 13.º, as comprovações da capacidade financeira exigida para acesso à profissão de transportador público rodoviário, internacional e interno de passageiros, e da capacidade profissional, quando esteja em causa o exercício da atividade de transporte turístico prevista na alínea h) do n.º 2 do artigo 3.º, devem, com as necessárias adaptações, ser efetuadas nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, aplicáveis ao transporte regular de passageiros.

Importa ainda assinalar que nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 13.º, «(...) *as agências de viagens e turismo que acedam à profissão de transportador público*



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

rodoviário, interno ou internacional de passageiros, podem efetuar todo o tipo de transporte ocasional com veículos automóveis pesados de passageiros».

Finalmente, faz-se notar que ao núcleo das atividades desenvolvidas pelas agências de viagens e turismo elencadas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, acrescem as atividades de animação turística, encontrando-se o respetivo exercício dependente da prestação das garantias exigidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, e dos demais requisitos para cada tipo de atividade e de inscrição no RNAAT, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 12.º Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março.

Transporte público de passageiros (rodoviário)

Conforme disposto no Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2002, de 11 de abril, os operadores que prestam serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário no território nacional estão sujeitos às regras estabelecidas de acesso à atividade e ao mercado, que têm como objetivo garantir níveis qualitativos elevados na prestação de serviços por forma a possibilitar o exercício efetivo da atividade de transporte de passageiros por modo rodoviário em território nacional.

O supramencionado diploma assimila ainda, entre outras, as condições de verificação de aptidão profissional dos responsáveis das empresas que exercem ou pretendem exercer a atividade e as matérias cujo conhecimento é obrigatório avaliar em exame de capacidade profissional e as condições de avaliação da capacidade financeira, cujos detalhes estavam dispersos por várias portarias.

Refere-se que o regime consagrado no mencionado diploma procede à transposição da Diretiva 96/26/CE, do Conselho, de 29 de abril de 1996, com as alterações introduzidas pela Diretiva 98/76/CE, do Conselho, de 1 de outubro de 1998, no que se refere ao acesso à atividade de transportador rodoviário de passageiros.

Em razão da experiência adquirida e da avaliação do impacto de diversos estudos realizados, a Diretiva 96/26/CE, do Conselho, de 29 de abril de 1996, é aplicada de forma díspar pelos Estados-Membros, tendo essa disparidade várias consequências negativas, nomeadamente a distorção da concorrência, a falta de transparência do mercado e de uniformidade no controlo, bem como o risco de as empresas negligenciarem ou não cumprirem integralmente as regras de segurança rodoviária e as respeitantes ao domínio social, com prejuízo para a imagem do setor.

Neste sentido, e com o objetivo de modernizar as regras de acesso à atividade de transportador rodoviário, de modo a garantir uma aplicação mais homogénea e eficaz dessas regras e atendendo a que o cumprimento dessas regras constitui a principal condição de acesso ao mercado comunitário e que, nesta matéria, os instrumentos comunitários aplicáveis são regulamentos, foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 1071/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro, que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário e que revoga a Diretiva 96/26/CE, e que prevê a possibilidade



de adaptação de alguns dos requisitos de acesso e exercício da atividade, mediante autorização da “autoridade competente” dos Estados Membros.

Tal como mencionado anteriormente, essa adaptação foi efetuada nos termos da Deliberação n.º 1065/2012, de 2 de agosto, do Conselho Diretivo do IMT. Assim, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, relativo ao gestor de transportes, e do n.º 2 do artigo 7.º, quanto à capacidade financeira, que permitem formas alternativas de demonstração destes requisitos, de acordo com os limites e parâmetros que o próprio Regulamento define, e ainda clarificar o conceito de estabelecimento efetivo e estável, agora exigido e não previsto pela regulamentação interna, foram deliberadas em 19 de julho de 2012, ao abrigo do n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de abril, as seguintes adaptações:

- a) As empresas de transporte de mercadorias ou em pesados de passageiros devem cumprir os requisitos de idoneidade, capacidade profissional e capacidade financeira, previstos no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 257/2007, de 16 de julho, ou no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, sem prejuízo do disposto no Regulamento (CE) n.º 1071/2009, e possuir um estabelecimento efetivo e estável em território nacional;
- b) Considera-se que a empresa dispõe de estabelecimento efetivo e estável quando este seja constituído por instalações físicas permanentes, adequadas para a gestão e operação da atividade de transporte rodoviário em veículos de mercadorias ou pesados de passageiros, que permitam o tratamento e conservação da documentação inerente à atividade;
- c) O requisito da capacidade profissional deve ser preenchido por, pelo menos, um gestor de transportes, que reúna as condições previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, designadamente, ser titular de certificado de capacidade profissional e ter um vínculo genuíno com a empresa, como proprietário, sócio, acionista, administrador, gerente, diretor ou trabalhador com contrato de trabalho;
- d) O gestor de transportes que satisfaça as condições previstas no número anterior só pode preencher o requisito da capacidade profissional em relação a um máximo de três empresas;
- e) Para além do referido, a empresa que exerça a atividade de transportador rodoviário pode designar uma pessoa singular para desempenhar as funções de gestor de transportes, mediante contrato, nos termos e condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009;
- f) Em alternativa à demonstração através da existência de capitais próprios adequados, a empresa pode comprovar o requisito da sua capacidade financeira através de garantia bancária à primeira solicitação (*on first demand*), que garanta os montantes fixados no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009.

Assim, a atividade de transportes públicos em veículos automóveis pesados de passageiros (transportes de passageiros em autocarro), de âmbito nacional ou



internacional, só pode ser exercida por empresas, cooperativas ou organismos dependentes de uma autoridade pública licenciados pelo IMT e titulados por um alvará ou por uma licença comunitária, emitidos e renováveis, com validade máxima de 5 anos, mediante a comprovação de que os titulares possuem ou mantêm os requisitos de acesso à atividade nos termos da lei em vigor, tais como:

- a) Idoneidade (deve ter em conta a conduta da empresa, dos seus gestores de transportes e de quaisquer outras pessoas pertinentes, designadamente todas as referências a condenações, sanções ou infrações que incluem as condenações, sanções ou infrações da própria empresa, dos seus gestores de transportes e de quaisquer outras pessoas pertinentes que o Estado-Membro indique);
- b) Capacidade profissional (o gestor de transportes pode ser um dos administradores, gerentes ou diretores, ou outra pessoa com ligação à empresa, como sócio ou empregado vinculado por um contrato de trabalho, ou ainda uma pessoa singular contratada para desempenhar as funções de gestor de transportes mediante um contrato de prestações de serviço);
- c) Capacidade financeira (que dispõe anualmente de um capital e de reservas de valor que totalizem pelo menos 9.000 EUR, no caso de ser utilizado um único veículo, e 5.000 EUR por cada veículo adicional utilizado);
- d) Estabelecimento estável e efetivo (uma morada em território nacional, que é a sede mencionada na certidão da conservatória do registo comercial, ou um outro local onde a empresa conserva os principais documentos, bem como os equipamentos e serviços técnicos).

Para aceder ao mercado do serviço público de transporte de passageiros, efetuado por meio de veículos rodoviários automóveis construídos ou adaptados para o transporte de mais de nove pessoas, incluindo o condutor, é condição necessária que as empresas sejam licenciadas nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, sem prejuízo do disposto no seu artigo 12.º e na regulamentação comunitária relativa a cabotagem.

Por outro lado, as carreiras regulares eram tituladas para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário, nos termos do RTA - Regulamento de Transportes em Automóveis, concedidas pelo IMT por um período inicial de 10 anos, renovável por períodos sucessivos de 5 anos, entretanto revogado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que estabelece ainda um regime de exploração a título provisório dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros atribuídos ao abrigo do RTA.

A Lei n.º 52/ 2015, de 9 de junho, veio aprovar o RJSPTP, o qual estabelece, no artigo 22.º, o dever de informação e comunicação dos operadores/empresas de serviço público. Estabelece ainda o n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP que *"anualmente, até ao final do primeiro semestre, os operadores/empresas de serviço público devem registar ou atualizar, [no SIGGESC], o respetivo relatório e contas anual referente ao ano*



anterior, bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT, I. P.”

Assim, nos termos do referido n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP e da alínea n) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, o conselho diretivo do IMT deliberou, em abril de 2017, que os dados anuais a reportar pelos operadores/empresas de serviço público de transporte de passageiros regular, em modo rodoviário, para além do respetivo relatório e contas anual referente ao ano anterior são, para cada linha: dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem; horário; tarifários; número de veículos.km produzidos; número de lugares.km produzidos; número de passageiros transportados; número de passageiros.km transportados; número de lugares.km oferecidos; receitas e vendas tarifárias anuais; custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor; velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta; e tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.

Com base na informação constante no Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC), na data da deliberação do IMT encontravam-se registadas 4.174 carreiras, correspondentes a um universo de 124 operadores/empresas.

II – METODOLOGIA

A metodologia utilizada para obtenção dos dados de base necessários à elaboração do presente estudo teve por base: i) a investigação e levantamento de estudos respeitantes ao transporte público de passageiros de carácter turístico; e ii) a recolha de elementos e dados estatísticos junto de organismos oficiais e entidades públicas, designadamente Instituto Nacional Estatística, I.P. (INE), TdP e IMT.

Procurou delimitar-se o universo de agentes de animação turística que prestam, objetivamente, serviços de transporte de passageiros, no âmbito das suas atividades de animação turística a título principal, como atividade secundária ou subsidiariamente. Sejam:

- Operadores marítimo-turísticos, por via das atividades elencadas no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, designadamente os passeios marítimo-turísticos, o aluguer de embarcações com tripulação, os serviços efetuados por táxi fluvial ou marítimo, utilizando para o efeito, entre outras, as embarcações marítimo-turísticas, de comércio, de pesca, os rebocadores, as embarcações de recreio e as tradicionais ou barcos típicos (*cf.* n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro), sejam
- As empresas de animação turística e as agências de viagens e turismo que, no quadro das atividades de animação turística que desenvolvem (*cf.* n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio), efetuam o transporte de passageiros, especificamente aquando da realização de passeios turísticos ou



do transporte de clientes no âmbito das suas atividades (serviços de viagens), utilizando veículos automóveis e outros veículos motorizados (motociclos/*side-car/tuck-tucks*, etc...).

Neste sentido, foi solicitado ao TdP informação relativa a empresas que efetuam transporte de passageiros por via terrestre, fluvial ou marítima de âmbito turístico, tais como:

- A firma, ou nome tratando-se de pessoa singular, ou denominação social da entidade registada para o exercício de atividades de animação turística;
- Sempre que estabelecidos em território nacional, o tipo de estabelecimento, a sede ou estabelecimento principal, a conservatória do registo onde se encontrem matriculadas, o seu número de matrícula e de identificação de pessoa coletiva, caso exista, o objeto social ou estatutário ou, tratando-se de pessoa singular, o respetivo número de identificação fiscal e código da atividade económica, assim como, em qualquer dos casos, a localização de todos os estabelecimentos em território nacional;
- A identificação das atividades de animação exercidas pela empresa estabelecida em território nacional;
- As marcas utilizadas pela empresa estabelecida em território nacional;
- Municípios e comunidades intermunicipais/áreas metropolitanas onde a entidade exerce a sua atividade;
- Número e tipo de veículos/embarcações utilizados e respetivas características.

Adicionalmente, foram solicitados ao IMT dados relativos ao registo de quaisquer veículos (ligeiros, pesados ou outros) ou embarcações utilizadas, bem como a indicação da área geográfica em que as empresas de animação turística desenvolvem a respetiva atividade e, bem assim, dados respeitantes a empresas de aluguer de veículos com e sem condutor, tendo sido obtida a listagem de empresas licenciadas para o transporte de passageiros em todo o país, sem indicação de áreas de atuação ou de meios utilizados.

No que se refere ao INE constatou-se que aquela entidade detém os dados que lhe são transmitidos pelo IMT e pelo TdP.

IV – OS AGENTES DE ANIMAÇÃO TURÍSTICA

Tem vindo a assistir-se em Portugal, nos últimos anos, a um crescimento assinalável do turismo, conforme demonstram os dados publicados pelo INE relativos ao número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros.



Com efeito, entre 2009 e 2016 verificou-se um aumento do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros de cerca de 62%, aumento este que na região do Alentejo atingiu 93%, na região Norte e na Área Metropolitana de Lisboa 87%, na Região Autónoma dos Açores 60%, na região Centro 50% e cerca de 45% na Região Autónoma da Madeira e Algarve.

As consequências do crescimento do turismo nos transportes e mobilidade, nomeadamente nos que se desenvolvem em centros urbanos, são evidentes, traduzindo-se, por exemplo, no acréscimo de veículos de âmbito turístico em circulação e no respetivo estacionamento, tal como no crescimento do número de utilizadores dos mesmos e dos transportes públicos em zonas turísticas.

É notório que o transporte de passageiros de âmbito turístico como atividade desenvolvida pelos agentes de animação turística, sejam eles agências de viagens e turismo, empresas de animação turística ou operadores marítimo-turísticos, tem impacto não apenas no que respeita à mobilidade urbana e à gestão das vias e espaços públicos, mas igualmente ao nível das interações com o transporte público de passageiros de caráter regular.

Ou seja, existem diversos serviços de transporte de passageiros de âmbito turístico que utilizam percursos e paragens comuns ao transporte público de passageiros, ainda que em condições de transporte diversas, sendo em diversas situações difícil definir a fronteira entre o transporte público e o transporte turístico.

Tal distinção é da maior relevância, uma vez que, se o acesso à atividade pode ter algumas similitudes, sobretudo no que se refere a homologação de veículos e ao acesso ao mercado, o transporte turístico está desregulamentado, ao contrário do transporte público regular de passageiros. Ou seja, este último, está sujeito a muito mais condicionantes do que o anterior, o que, na verdade, se justifica pela natureza dessa atividade.

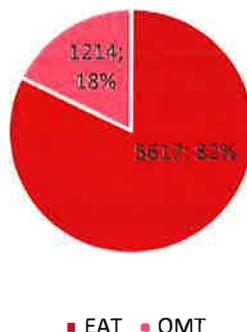
Contudo, o que haverá que evitar será a utilização incorreta/ilegal do “transporte turístico” para efetuar transporte público de passageiros (regular)”.

O Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística

De acordo com os dados recolhidos junto do Turismo de Portugal, concretamente do RNAAT, em maio de 2018 encontravam-se inscritos 6832 agentes de animação turística (AAT), distribuídos entre empresas de animação turística (EAT) e operadores marítimo-turísticos (OMT), conforme indicado no Gráfico 1³.

³ Para efeitos da ação de diagnóstico foram recolhidos, e posteriormente analisados e tratados, os dados retirados do RNAAT em 16 de maio de 2018.

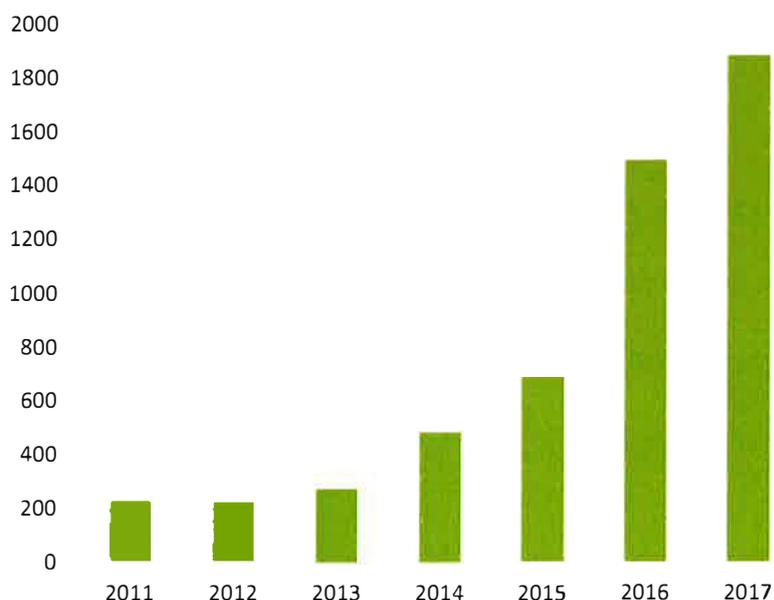
Gráfico 1 - Tipologia dos AAT



Constata-se, assim, que a larga maioria dos AAT são empresas de animação turística comparativamente aos operadores marítimo-turísticos, que apenas representam 18% do universo dos AAT. Note-se, a este respeito, que os agentes que desenvolvem atividades de animação turística, a quem se permite serem classificados indistintamente como empresas de animação turística ou como operadores marítimo-turísticos, optam invariavelmente pela sua inscrição como empresas de animação turística.

Apesar de remontarem a 2001, é a partir de 2014 que o crescimento dos registos de AAT no RNAAT se verifica de forma constante (*cf.* Gráfico 2), o que porventura se terá ficado a dever à alteração ao regime do exercício das atividades de animação turística ocorrida nesse ano, e nos termos da qual se clarifica a exigência de inscrição prévia no RNAAT como condição de exercício destas atividades⁴. No entanto, é em 2016 que se verifica o acréscimo maior no número de registos de AAT.

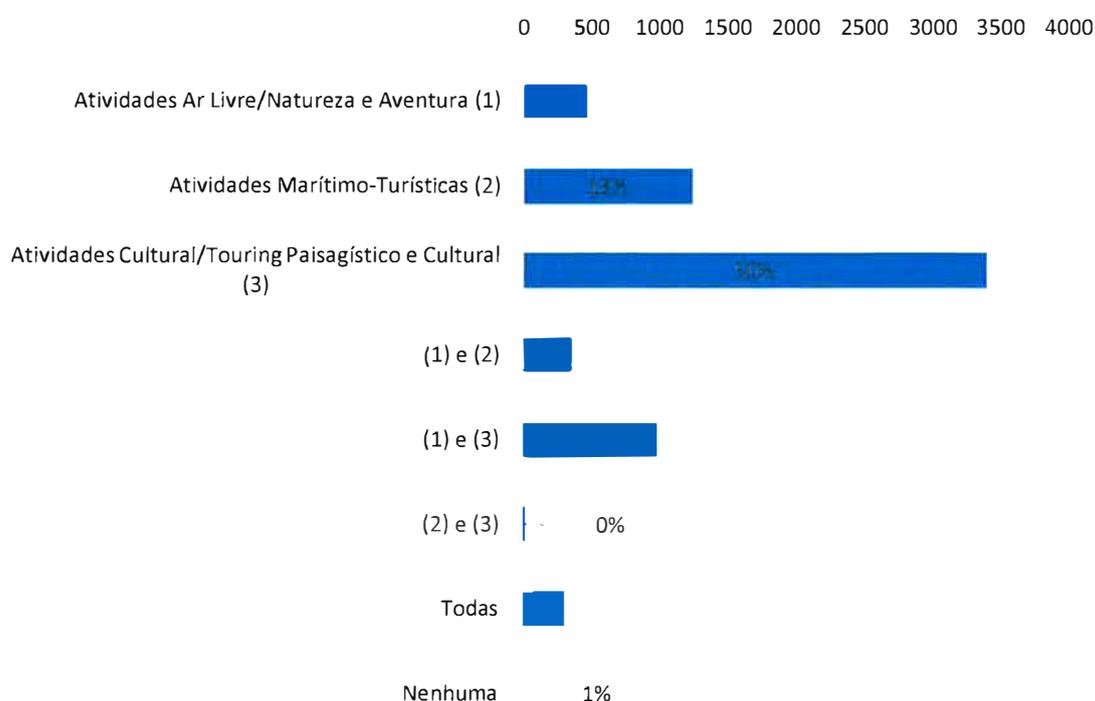
Gráfico 2 – Registos de AAT, por ano



⁴ Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho.

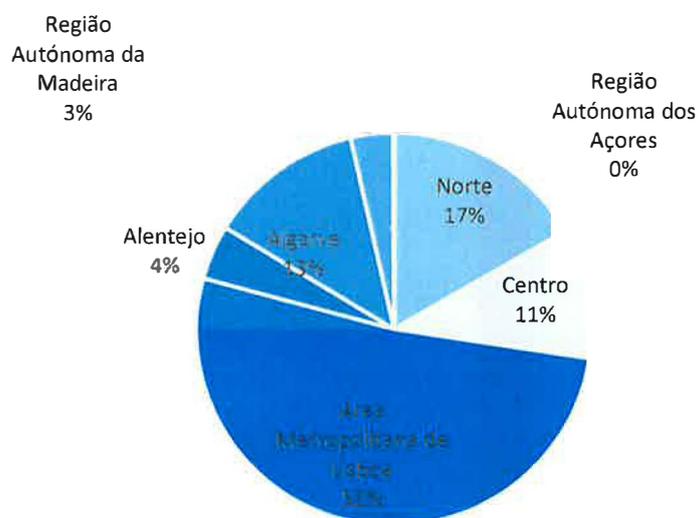
No que respeita às categorias de atividades desenvolvidas pelos AAT, a maioria destes dedicam-se às atividades de turismo cultural ou, conjuntamente, a estas e às atividades ao ar livre. A segunda categoria de atividades desenvolvidas corresponde à das atividades marítimo-turísticas (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Atividades desenvolvidas pelos AAT



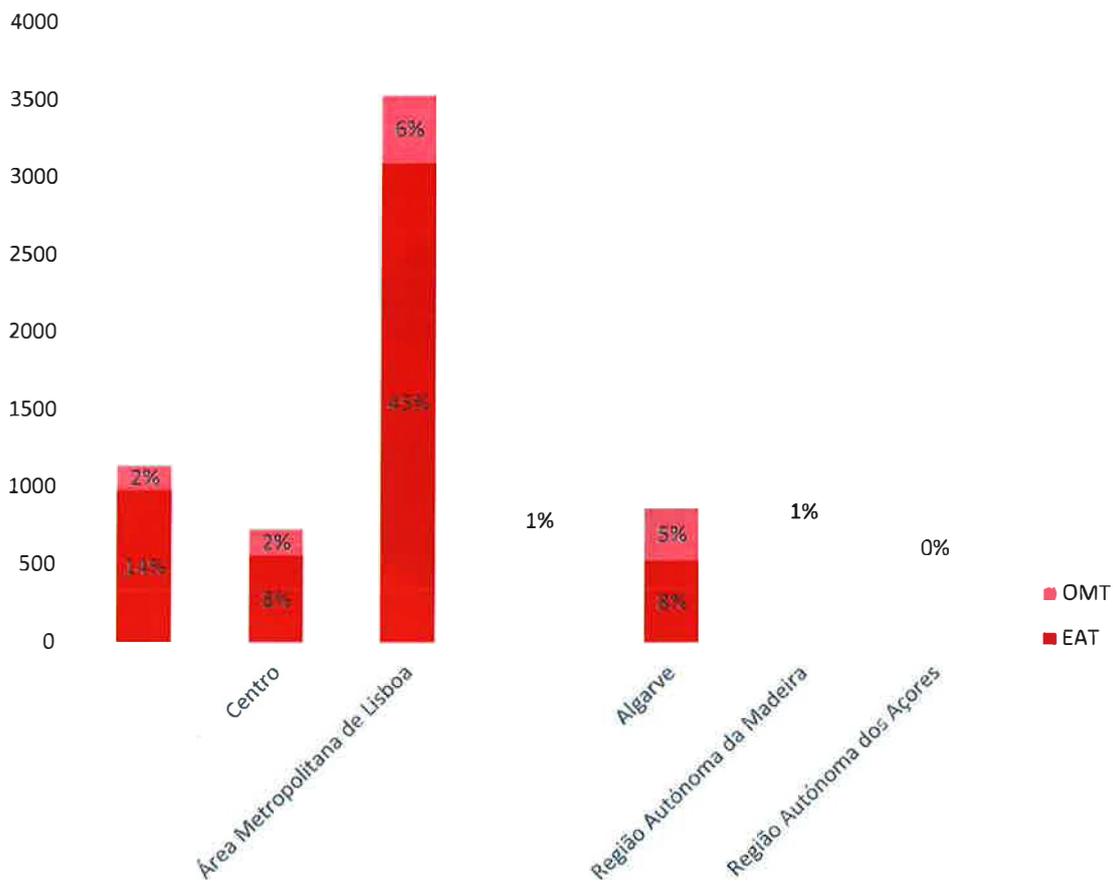
Relativamente à distribuição geográfica dos AAT em termos de NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), verifica-se que cerca de metade se encontram localizados na Área Metropolitana de Lisboa. De seguida, a localização mais comum é o Norte, com 17%, e as regiões do Centro e Algarve que têm percentagens de AAT semelhantes (11% e 13%, respetivamente). Com menor percentagem de AAT, encontram-se a região do Alentejo e a Região Autónoma da Madeira (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Localização dos AAT, por NUTS II



Analisando em detalhe a tipologia dos AAT por localização geográfica, conclui-se que a percentagem de operadores marítimo-turísticos é sempre bastante inferior à percentagem de empresas de animação turística (Gráfico 5), o que está de acordo com o peso relativo de cada uma destas tipologias. No entanto, esta diferença é menos acentuada na região do Algarve, o que se justifica pelas suas características naturais, nomeadamente pela extensão de costa e pelo peso que o mar assume na economia e vida da região.

Gráfico 5 – AAT por tipologia e localização



Do universo dos 6832 AAT registados, 910 (13%) solicitaram o respetivo reconhecimento para desenvolvimento da atividade de turismo da natureza, dos quais 747 (82%) são empresas de animação turística e os restantes 163 (18%) são operadores marítimo-turísticos.

V –ANÁLISE DOS RESULTADOS

A. Da insuficiência de elementos disponíveis para análise

A inexistência, dispersão ou insuficiência da informação disponibilizada para análise não permite caracterizar, com a abrangência, fiabilidade e coerência pretendidas, todos os aspetos relevantes da atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico, designadamente os termos e meios envolvidos na mesma por parte dos agentes de animação turística, impossibilitando a perceção da efetiva dimensão deste fenómeno e, bem assim, a sua interação com o transporte público. Acresce que a informação exigida no transporte turístico – em menor quantidade comparativamente ao transporte público, designadamente quanto ao acesso e permanência na atividade e no mercado – impossibilita a obtenção de dados que contribuiriam para a sua caracterização, nomeadamente por diretamente comparáveis com os respeitantes ao transporte público.

Os dados obtidos pela AMT junto do TdP - única fonte disponível de informação relevante para a ação de diagnóstico pretendida, nomeadamente a constante do RNAAT -, mostra-se parcelar e, nessa medida, insuficiente para alcançar os objetivos de análise inicialmente estabelecidos.

Os elementos recolhidos a partir do RNAAT permitem uma caracterização dos agentes de animação turística nele inscritos, de acordo com a análise efetuada na secção anterior. Contudo, nem junto do RNAAT nem de qualquer outra das restantes fontes consultadas foi possível apurar, designadamente o número e tipo de veículos de transporte de passageiros em circulação (pesados/leigos, motorizados, elétricos) e de embarcações (tipo de embarcação) afetos a esta atividade, por agente de animação turística.

Constata-se, assim, uma insuficiência ou mesmo, nalguns casos, ausência de informação considerada crítica para uma apreciação e efetiva caracterização do transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e por agências de viagens e turismo.

Atentos os objetivos definidos para a ação de diagnóstico pretendida, conclui-se pela necessidade de adoção, por parte dos organismos públicos que, em razão das suas atribuições e competências, atuam nos setores do transporte e do turismo, de medidas destinadas a viabilizar a criação de mecanismos que, de forma centralizada, integrada e sistematizada, permitam a recolha, tratamento e disponibilização de dados relevantes para a análise e monitorização da atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico.

Tal défice de informação, cujas consequências urge tratar a bem do regular funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, decorre, sobretudo, da existência de um quadro legal da atividade centrado em requisitos de acesso à atividade sem uma correspondência no acesso ao mercado, que não estabelece para os agentes de animação turística nem para as agências de viagens e turismo a



obrigação de transmissão de informação daquela natureza, tal como não determina a sua recolha sistemática e centralizada por nenhum organismo.

Na verdade, a identificação das áreas geográficas de atuação dos agentes de animação turística e das agências de viagens e turismo, assim como do número e características de veículos e embarcações afetos ao transporte de passageiros, mostram-se essenciais para uma adequada avaliação dos impactos locais, designadamente ao nível dos municípios e das comunidades intermunicipais/áreas metropolitanas onde os agentes de animação turística exercem a sua atividade, bem como em termos do planeamento e gestão do espaço e vias públicas e das redes de transportes.

B. O transporte de passageiros de âmbito turístico nos municípios de Lisboa e do Porto⁵ - Causas e efeitos

Por outro lado, importa determo-nos na análise dos efeitos que a atividade acarreta, designadamente no que respeita ao aumento da oferta turística de serviços de transporte, em termos de ocupação e gestão da via pública e de mobilidade urbana, utilizando como exemplo os municípios de Lisboa e do Porto, que têm beneficiado do aumento da oferta turística de transporte de passageiros impulsionado pelo crescimento do turismo, importando igualmente referir as respostas dos municípios destinadas a obstar às eventuais externalidades negativas associadas.

A par do conhecimento empírico e da informação que, em resultado da atividade que desenvolve, é reportada à AMT pelos diversos *stakeholders*, a observação e avaliação das medidas adotadas por aqueles municípios, designadamente de natureza regulamentar, a respeito do aumento da oferta turística de serviços de transporte como resposta à crescente procura e do seu impacte na mobilidade urbana e na gestão da utilização do espaço público, permitem-nos constatar a existência de indícios de externalidades negativas (congestionamento, poluição, ruído, etc) resultantes de um crescimento da atividade turística, designadamente ao nível do transporte de passageiros, que não é suscetível de ser avaliado, com precisão, pelas autoridades competentes.

A reação dos municípios de Lisboa e do Porto a propósito dos circuitos turísticos nestas cidades materializou-se, atentas as competências próprias nesta matéria, na adoção de medidas de natureza regulamentar, e denota a necessidade de medidas legislativas que assegurem uma convivência saudável entre as empresas dedicadas à atividade de transporte turístico e não turístico de passageiros, bem como entre aquelas empresas e as que se dedicam às demais atividades económicas e os cidadãos, e que garantam uma melhoria das condições em que a atividade é exercida, designadamente assegurando o respeito dos direitos dos passageiros.

Referimo-nos, em concreto, à resolução da Presidência da Câmara Municipal de Lisboa constante do Despacho n.º 123/P/2015⁶, nos termos do qual se assinalam o crescimento

⁵ A título exemplificativo, tendo em conta que outros municípios avançaram com modelos semelhantes, como Sintra.

⁶ Despacho n.º 123/P/2015, Boletim Municipal n.º 1132 - 1.º sup., de 29 de outubro.

substancial da procura turística e o elevado crescimento de visitantes, com a consequente sobrecarga resultante da exploração de circuitos turísticos através de quadriciclos, triciclos ou de automóveis ligeiros de passageiros, e do modo como são operados, com impactos em termos de circulação, estacionamento e ruído.

Tal como assinalado, o referido Despacho aponta a liberalização das regras relativas ao desenvolvimento da atividade turística como tendo contribuído para a proliferação deste tipo de veículos, designadamente por via das alterações ao Regime Jurídico da Animação Turística. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, ao Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, para efeitos de desenvolvimento da sua atividade, as empresas apenas estão obrigadas a proceder a meras comunicações ao TdP, sem necessidade de qualquer tipo de licenciamento ou autorização dos municípios para uma atividade cujo desenvolvimento ocorre no seu território.

Como indicado naquele Despacho, face aos diplomas vigentes *«(...) o Município de Lisboa não dispõe de instrumentos que permitam um controlo efetivo das externalidades negativas provocadas pelo desenvolvimento destas atividades, e a sua internalização por parte dos operadores»*.

Constata-se, portanto, que a par das mais valias associadas à crescente oferta turística - de que a *«(...) proliferação de empresas prestadoras de serviços relacionados com a realização de circuitos turísticos (...)*» é exemplo -, verificam-se efeitos negativos que necessitam de atenuação, tendo o município de Lisboa, neste sentido, lançado mão das medidas ao seu dispor no âmbito das suas competências, destinadas, nomeadamente, a disciplinar o estacionamento de veículos nas vias e demais lugares públicos, para garantir uma *«(...) melhor convivência entre a atividade destas empresas e a vivência urbana dos demais cidadãos (...)*».

Com objetivos semelhantes, embora por recurso a regulamentação especial e de forma mais ampla e estrutural, procedeu-se à alteração ao Código Regulamentar do Município do Porto - "Regulamento dos Circuitos Turísticos"⁷, procurando contrariar os efeitos nefastos do crescimento do turismo na cidade do Porto, que, nos termos da sua Nota Justificativa, se traduziam numa ocupação da via pública intensa e com múltiplas soluções de circulação rodoviária de âmbito turístico. Com aquele Regulamento pretendeu o município do Porto *«(...) promover uma equilibrada compatibilização entre a circulação turística, nos diferentes modos que a compõem, com as demais, nomeadamente com o transporte público sem fim turístico, salvaguardando acessibilidade e fluidez na circulação (...), assim como pretende promover uma atenta gestão da utilização do espaço público (...)*».

Entre as medidas consagradas no mencionado Regulamento, designadamente as inscritas no regime de utilização do espaço público para a promoção de circuitos turísticos regulares, assinala-se, a par da consagração do procedimento de atribuição de licenças de exploração de circuitos turísticos por concurso, o estabelecimento de um número máximo de matrículas por operador através das quais este pode promover a

⁷ Alteração n.º 01/2017 ao Código Regulamentar do Município do Porto, Edital N.º I/68596/17/CMP.



exploração de circuitos turísticos como resposta aos desafios colocados à cidade do Porto em matéria de tráfego e mobilidade.

C. Mecanismos de recolha e comunicação de informação crítica

A necessidade de estabelecimento de mecanismos de recolha e tratamento sistemático e centralizado de informação sobre a atividade de transporte de passageiros desenvolvida pelos agentes de animação turística e pelas agências de viagens e turismo, bem como sobre os veículos e embarcações afetos à mesma, afigura-se de inquestionável importância, designadamente para efeitos de fiscalização de ambas as atividades, permitindo aferir-se em que medida o agente económico está efetivamente a exercer a atividade para a qual foi licenciado e em que termos.

A proposta de medidas destinadas a mitigar os eventuais impactos negativos decorrentes do desenvolvimento da atividade de transporte de âmbito turístico, designadamente no transporte público de passageiros não turístico (regular/público), carece de uma ampla e profunda avaliação, para o que se mostra essencial definir e estabelecer mecanismos destinados a colmatar, no imediato, a insuficiência da informação necessária para a caracterização e avaliação da dimensão deste fenómeno.

É certo que na contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, devem ser realizadas ações de diagnóstico ao sistema de transportes da região e outras atividades conexas, de forma a dimensionar corretamente a oferta de transporte público e introduzir mecanismos adequados de supervisão da sua exploração. No entanto, a falta de dados relativos a atividades económicas que podem impactar no transporte público impede, ou pelo menos dificulta, esse adequado acompanhamento.

A premência na obtenção desta informação e a necessidade de envolvimento imediato dos organismos públicos com responsabilidades nesta matéria, designadamente das áreas do turismo e dos transportes, para recolha, tratamento e disponibilização dos elementos necessários, aconselha a intervenção dos responsáveis governamentais que exercem a respetiva tutela.

Só na posse dos elementos mencionados será efetivamente possível realizar o diagnóstico e a supervisão/fiscalização, com a sistemática, a abrangência e a precisão consideradas necessárias, ao transporte de passageiros de âmbito turístico. Em resultado da análise desta atividade se mostrará, em conformidade com as conclusões que venham a ser alcançadas, viabilizada a apresentação de propostas mais estruturadas e fundamentadas de medidas destinadas a eliminar os respetivos impactos negativos.

A respeito da comunicação de informação relevante para o conhecimento e caracterização dos agentes de animação turística e da atividade por si desenvolvida, refira-se, a título exemplificativo, e por configurar uma boa prática, o Decreto Legislativo Regional n.º 10/2017/M, 12 de abril de 2017, que adapta à Região Autónoma da Madeira o respetivo regime de acesso e de exercício da atividade estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio.

Trata-se de um diploma que, comparativamente ao regime aplicável no Continente, vai mais longe nos deveres de informação impostos aos agentes de animação turística, exigindo-lhes a: i) comunicação das atividades de animação turística que o agente se encontra autorizado a exercer, bem como os locais de exercício da sua atividade; ii) identificação das embarcações afetas ao exercício da atividade, suas características e elementos comprovativos da existência de seguros válidos, bem como a identificação dos cais ou locais de embarque e desembarque no caso das atividades marítimo-turísticas; iii) a indicação das matrículas e das classes de veículos a motor afetos ao exercício das atividades de animação turística.

Estes elementos, a par do conhecimento dos tarifários praticados e das cláusulas contratuais gerais aplicáveis aos contratos de transporte, garantindo a divulgação e cumprimento dos direitos e deveres dos operadores para com os passageiros, afiguram-se fundamentais para o devido enquadramento da atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico e de âmbito regular, especializado ou ocasional e flexível⁸, em veículos pesados, ligeiros e em embarcações, ou na atividade de aluguer de veículos com e sem condutor ou de transporte de passageiros em veículo ligeiro/táxi, com regras, obrigações e custos administrativos específicos⁹.

Por outro lado, as fronteiras entre o transporte regular especializado ou ocasional, o transporte regular e o transporte meramente turístico são ténues, importando que sejam cabal e claramente definidas, tanto mais que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, se poderá ter promovido o seu esbatimento, potenciando o surgimento de questões de ordem concorrencial de elevada sensibilidade. Desde logo, porque o licenciamento do acesso à atividade de empresas turísticas possui algumas coincidências quanto ao tipo de requisitos para o licenciamento de empresas de transporte público de passageiros, não se estabelecendo mecanismos de supervisão e fiscalização adicionais, sistemáticos e eficazes que permitam às autoridades competentes avaliar se, na prática, determinado agente económico licenciado para uma atividade se encontra a explorar outra atividade sem o adequado licenciamento.

Na verdade, apenas por recurso a estes dados se afigura possível detetar, de forma mais sistemática e eficaz, as situações em que empresas licenciadas para o transporte turístico efetivamente prestam serviços de transporte público, ou apurar em que medida a sua atividade pode, eventualmente, colocar em causa a sustentabilidade do transporte público de passageiros, seja por via da concorrência direta de serviços, seja através da ocupação abusiva de espaço público e das vias de comunicação, matéria esta com maior relevância para as autarquias locais.

⁸ Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

⁹ Lei n.º 52/2015, de 9 de junho – transporte público regular de passageiros; Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro – transporte público flexível de passageiros, que inclui, a título exemplificativo, os serviços de vaivém, tipo *shuttle* ou *navette*; Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto – aluguer de veículos com/sem condutor; Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto – transporte em táxi; Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, e o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que estabelecem normas aplicáveis à proteção dos direitos dos passageiros nos modos rodoviário, ferroviário, fluvial e marítimo.

Acresce, por outro lado, que o atual enquadramento legal potencia (ou pelo menos permite) a possibilidade de contratação de agências de viagem e turismo e de empresas de animação turística para a prestação de serviço regular de transporte de passageiros, fazendo-o de modo mais facilitado comparativamente às empresas de transporte público, uma vez que aquelas atuam em mercado liberalizado, sem condicionantes de acesso ao mercado, contrariamente às empresas de transporte regular de passageiros, cujo acesso ao mercado só pode ser feito mediante a contratualização dos seus serviços, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007. Ou melhor, a lei não antecipa tal possibilidade, não existindo mecanismos de controlo posteriores à entrada na atividade, como por exemplo a obrigatoriedade de transmissão de quaisquer alterações às condições iniciais de licenciamento, como sejam as áreas geográficas de atuação e o número de veículos utilizados.

Neste sentido, a mencionada necessidade de identificação das entidades que procedem ao transporte de passageiros, dos veículos afetos a tal atividade e das áreas geográficas em que a exercem deveria estender-se, igualmente, às agências de viagens e turismo.

Cumpra ainda mencionar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 134/2017, de 27 de setembro, que aprova a Estratégia para o Turismo 2027 (ET27), que estabelece que devem ser melhorados os sistemas de mobilidade rodoferroviária e de navegabilidade através das seguintes medidas:

- Assegurar boas condições de mobilidade rodoviária nos destinos turísticos, especialmente naqueles que registam maior tráfego e intensidade turística;
- Promover a utilização de transportes públicos junto das principais ofertas turísticas;
- Assegurar uma oferta de transportes públicos adequada à intensidade turística existente;
- Ações que promovam a intermodalidade e a interoperabilidade entre diferentes serviços de transporte.

Subscvem-se tais medidas, sobretudo porque podem produzir efeitos positivos em ambas as atividades, potenciando o investimento e o emprego. Contudo, a definição de soluções globais e intermodais entre transportes públicos e transportes turísticos deve ser desenhada de forma ponderada pois, face ao atual enquadramento legal, poderá potenciar distorções concorrenciais caso não sejam devidamente acauteladas.

Em resumo, considera-se que uma efetiva e eficaz monitorização, supervisão e fiscalização das atividades económicas do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* depende da necessidade premente de estabelecimento de mecanismos legais e administrativos de transmissão e divulgação da indicada informação, relevante e abrangente, de forma a possibilitar uma adequada e eficaz deteção de eventuais distorções concorrenciais e o sancionamento de eventuais incumprimentos legais.



A criação de tais mecanismos poderá ter lugar no quadro do atual enquadramento legal aplicável ao transporte de passageiros (de âmbito turístico e público/regular), designadamente no sentido de:

- No Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, e no Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, o Registo Nacional de Agentes de Animação Turística e o Registo Nacional de Agências de Viagens e Turismo contenham informação atualizada sobre o número de veículos utilizados por aquelas entidades, tipo (pesados, ligeiros, motorizados, etc.) e respetivas características, indicação das áreas geográficas de atuação e elementos destinados a comprovar a existência de seguros válidos;
- A referida informação deve ser obrigatoriamente indicada pelas mencionadas entidades constituindo um requisito a observar aquando dos procedimentos de acesso à atividade, bem como a respetiva atualização sempre que se verifique a alteração de qualquer um dos requisitos;
- A informação deverá ser acessível ao IMT (na qualidade de entidade responsável pela regulamentação técnica relativa ao acesso e permanência na atividade de transporte público de passageiros por empresas e profissionais e pela homologação de veículos), e à AMT, bem como às autoridades de transportes estabelecidas ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (para efeitos de gestão de espaço público e compatibilização com a contratualização de transporte público);
- Na mesma legislação deverá ainda estabelecer-se a obrigatoriedade de divulgação de cláusulas contratuais gerais/contrato de transporte, quanto a direitos e obrigações dos passageiros bem como do operador, incluindo os preços praticados;
- A utilização de soluções tarifárias que abranjam o transporte público e turístico de passageiros deve ser comunicada às autoridades de transportes estabelecidas ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, devendo tal informação ser acessível à AMT (e ao IMT e TdP, se assim o entenderem relevante);
- No Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2002, de 11 de abril, os operadores de transporte público de passageiros devem comunicar às autoridades de transportes estabelecidas ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os serviços regulares especializados que efetuam, as respetivas rotas e/ou circuitos, veículos utilizados e áreas geográficas de atuação, devendo tal informação ser acessível à AMT para deteção de potenciais distorções concorrenciais entre o transporte turístico, ocasional ou regular especializado e o transporte público (e ao IMT e TdP, se assim o entenderem relevante);
- O mesmo diploma deverá prever que o IMT fique obrigado a disponibilizar às autoridades de transporte e à AMT, de forma sistemática e periódica, informação sobre as licenças emitidas/atribuídas para transporte regular especializado e ocasional;
- Deve prever a possibilidade de as autoridades de transportes poderem regulamentar o acesso ao mercado do transporte de âmbito turístico, no âmbito

do enquadramento legal existente, da mesma forma que são competentes para o transporte público de passageiros;

- A utilização de plataformas informáticas ou eletrónicas de gestão de bilhética, tarifário, de suporte à mobilidade e de transporte a pedido ou sistemas de reserva devem ser comunicadas às autoridades de transportes estabelecidas ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, designadamente para efeitos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, devendo tal informação ser acessível ao IMT e à AMT (e ao TdP, se assim o entender relevante);
- Na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, ou no Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, deve prever-se que os operadores de transporte público de passageiro que efetuem transporte de âmbito turístico deverão, em termos de registos contabilísticos, separar os custos e receitas a este associados dos custos e receitas do transporte público ou de obrigações de serviço público, de acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, devendo tal informação ser acessível às autoridades de transportes estabelecidas ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e à AMT.

VII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo contempla a descrição dos trabalhos preliminares, e respetivas conclusões, preparatórios da ação de diagnóstico sobre o transporte de passageiros de âmbito turístico que a AMT pretende efetuar logo que em posse da informação considerada crítica para o efeito, no quadro das suas atribuições e competências, e atento o facto de ter por missão a definição e implementação do quadro geral de políticas de regulação e de supervisão aplicáveis aos setores e atividades de infraestruturas e de transportes terrestres, fluviais e marítimos.

Para o efeito, procedeu-se à recolha, tratamento e análise de informação de natureza estatística e outra respeitante ao setor de atividade de transporte público de passageiros, concretamente ao subsector em que se inscreve o transporte público de passageiros de carácter turístico, tendo em vista proceder à caracterização do mesmo e avaliar a sua interação com o transporte público de passageiros de carácter regular, identificar as áreas de confluência, de sobreposição e de conflito e, bem assim, a (in)suficiência de resposta adequada no atual quadro legal aplicável.

Em resultado da análise dos elementos e informação recolhidos no âmbito do presente estudo foi possível retirar as conclusões seguintes:

- a) Insuficiência da informação existente e disponibilizada, designadamente pelos organismos públicos com competências nas áreas do transporte de passageiros e do turismo, face à informação necessária para cumprimento dos objetivos subjacentes à referida ação de diagnóstico que se pretende realizar, como seja a avaliação dos impactos decorrentes da interação, porventura sobreposição, entre o transporte de passageiros de âmbito turístico e os restantes tipos de transporte público de passageiros;

- b) Ausência de instrumentos e mecanismos legais e administrativos que viabilizem, de forma sistemática, uma adequada transmissão, recolha, tratamento e divulgação de toda a informação relevante relativa ao transporte de passageiros efetuado no âmbito das atividades desenvolvidas pelos agentes de animação turística e pelas agências de viagens e turismo, designadamente o número e tipo de veículos afetos por cada agente de animação turística à sua atividade e as respetivas áreas geográficas de atuação, quer entre as entidades com competências na matéria, designadamente o TdP, IMT e AMT, quer para as autoridades de transportes indicadas no RJSPTP, nomeadamente municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, permitindo-lhes, designadamente, a avaliação dos impactos locais nas empresas de transporte público e eventuais distorções concorrenciais, a defesa dos direitos e interesses dos passageiros em qualquer tipo de transporte, turístico ou não, e ainda um adequado planeamento e gestão do espaço, das vias públicas e da mobilidade urbana, por parte das autarquias locais;
- c) Falta de clareza dos conceitos e critérios legais utilizados para a classificação do tipo de transporte em turístico, regular e flexível, em veículos pesados, ligeiros e em embarcações;
- d) Necessidade de harmonização das normas legais relativas às condições de transporte e aos direitos de passageiros e utilizadores aplicáveis ao transporte de passageiros de âmbito turístico e não turístico, de forma a assegurar uma proteção reforçada dos diversos tipos de passageiros;
- e) Necessidade de obtenção de dados que permitam a avaliação dos eventuais impactos negativos para os passageiros decorrentes da alocação, por empresas de transporte regular, dos meios afetos ao serviço público, designadamente a avaliação de eventuais prejuízos na satisfação de necessidades diárias de deslocação das populações;
- f) Necessidade de avaliação da eventual substituição entre serviços de transporte regular e serviços de transporte turístico, seja pela natureza dos serviços prestados, seja pelos percursos autorizados ou pelos tarifários praticados, de forma a evitar práticas de concorrência desleal entre aqueles.

Considerando que a obtenção de informação de base, abrangente e precisa, se afigura da maior relevância para um adequado diagnóstico da atividade de transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para o exercício de atividades turísticas e agências de viagens e turismo e para a eventual subsequente apresentação de propostas de atuação por parte da AMT, de outras entidades competentes e do Estado, entende-se ser de recomendar aos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos transportes e do turismo:

- Ponderar a reavaliação do atual enquadramento legal aplicável ao transporte de passageiros (de âmbito turístico e público/regular) no sentido de solucionar as limitações *supra* identificadas;



- Promover a criação dos instrumentos e condições que possibilitem a recolha sistemática e centralizada de informação atual com relevância para a caracterização da atividade de transporte de passageiros de carácter turístico, designadamente o número de veículos afetos a esta atividade por agente de animação turística e a respetiva zona geográfica de atuação, permitindo às partes interessadas a monitorização da evolução daquela atividade e a adoção de medidas destinadas a promover a eficiência, sustentabilidade e o bom funcionamento do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, eliminando falhas de Estado e falhas de mercado, evitando distorções concorrenciais, garantindo serviços de qualidade e a salvaguarda da segurança e dos direitos dos passageiros, a eficácia da mobilidade urbana e o adequado planeamento e gestão do espaço e das vias públicas;
- O estabelecimento de mecanismos sistematizados de transmissão automática e periódica da referida informação sobre a atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico entre o TdP, o IMT e a AMT, e que a mesma possa ser igualmente disponibilizada às autoridades de transportes previstas na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

Sem prejuízo de uma análise ponderada e abrangente do enquadramento legal referenciado e de eventuais alterações de âmbito legal e/ou regulamentar, a AMT promoverá o reforço da cooperação com as entidades com responsabilidades nas áreas do turismo e do transporte público de passageiros, na busca de sinergias e impactos positivos e interdependentes que garantam os direitos e a defesa dos interesses dos passageiros, e que, em articulação com a Autoridade da Concorrência, promovam mecanismos que evitem as falhas de Estado e de mercado e eventuais distorções concorrenciais.

Lisboa, em 11 de junho de 2018.