

PARECER N.º 1/GAJ/DAPP/2020

Regime Contratual e Tarifário – Plataforma “FREE NOW”

I. Do Enquadramento

1. A **FREE NOW** (nova designação da Plataforma “MY TAXI”) **apresentou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)** (*reuniões de 16 e 23 de julho de 2019*) um **projeto de tarifário**, entretanto implementado. O referido tarifário, aplicável a táxis que contratualizem com a referida Plataforma, denomina-se “**Lite**” e, segundo a FREE NOW, insere-se no regime de “táxi a contrato” (“Tarifa C”, da Convenção de Preços).
2. No seguimento da análise da documentação apresentada pela FREE NOW, a AMT enviou um pedido de esclarecimentos a essa entidade, acabando por solicitar, no dia 9.08.2019, a elaboração de uma “**nota explicativa**” sobre o referido tarifário, a qual foi enviada através de *Memorandum* de 20 de setembro de 2019.
3. De notar que a AMT recebeu, no dia 2 de setembro de 2019, exposição da **Federação Portuguesa do Táxi (FPT)**, solicitando esclarecimentos sobre o entendimento do regulador face ao novo tarifário “Lite”, questionando muito concretamente, se o “Contrato-Quadro de Prestação de Serviços” (celebrado entre a FREE NOW e o “Transportador em Táxi”, junto como documento para análise) por forma a concluir “*se o mesmo cumpre (ou não) os requisitos legais para a prestação de serviço de transporte em táxi sob tarifa a contrato*”.
4. Analisemos os argumentos em presença.

II. Do Memorandum apresentado pela FREE NOW

5. A FREE NOW começa por recordar/elencar as perguntas colocadas pela AMT na comunicação suprarreferida:
 - É admissível a fixação de um regime de preços que substitua a Convenção de Preços, de forma generalizada, para qualquer passageiro que opte nesse sentido?
 - É admissível a utilização da figura do “táxi a contrato” para a utilização ocasional da via por qualquer passageiro, e não para objetivos específicos

relacionados negociados pelo Transportador do Táxi ou por uma Autoridade de Transportes?

- É admissível a não consideração das fronteiras geográficas na formulação do tarifário, como regra geral e não no âmbito de meras promoções?
 - As regras definidas pela FREE NOW vão além da mera agregação de serviços e constituem direção da prestação de serviços?
6. Reconhecendo que se trata de uma “**questão de fronteira**” – entre o regime do táxi e o regime TDVE, podendo a FREE NOW, com a aplicação do novo modelo, converter-se numa plataforma fixa que dirige/determina “*aspetos essenciais da atividade de prestador de serviços*”¹, são apresentadas vários argumentos, agrupados em categorias, a saber (i) no **plano contratualista**; (ii) no **plano regulatório**; e (iii) no **plano concorrencial**.
7. Ou seja, os três planos destinam-se, segundo a FREE NOW, a responder a algumas questões essenciais sobre o modelo da operação, a saber:
- Será o “**contrato-quadro**” (celebrado entre a FREE NOW, uma plataforma digital agregadoras de serviços, e os Transportadores em Táxi), subjacente ao modelo Lite, compatível com a Convenção de Preços (ou seja, limites jurídico-contratuais impostos à estipulação tarifária, por via de acordo)?
 - Será o modelo tarifário Lite (integrando-se nos serviços de táxi pré-contratados) compatíveis com os regimes regulatórios e seus limites, aplicáveis aos “*mercados da mobilidade no seu conjunto*”?
 - Serão fundadas as distorções jurídico-concorrenciais potencialmente resultantes da aplicação do modelo Lite?
8. A FREE NOW apresenta os seus argumentos, de uma forma desenvolvida, sistematizada no sumário executivo do *Memorandum* que submeteu à AMT. Assim:
- No “**plano contratual**”, a FREE NOW defende que o acordo-quadro (ou contrato-quadro) celebrado com os Transportadores em Táxi (nos termos do qual estes aderem ao modelo Lite), respeita a “*estrutura geral*” de preços da Convenção, respeitando as regras gerais de forma, duração legal e determinação do preço que constam da lei e Convenção e

¹ Deixando de ser uma plataforma meramente “agregadora de serviços”, excluída a da aplicação do artigo 1.º da Lei n.º 45/2018 e passando a ser uma plataforma que atua “segundo um modelo de negócio próprio, o serviço de intermediação entre utilizadores e operadores de TVDE aderentes à plataforma, na sequência efetuada pelo utilizador por meio de aplicação informática dedicada”, abrangida por aquele diploma.

configura um “contrato de mediação”. Nesse sentido, defende que o referido contrato-quadro medeia as relações entre os taxistas e clientes (que estabelecem “acordos”), atuando a FREE NOW como intermediário e não exercendo “influência decisiva” sobre as condições em que o serviço é prestado;

- No “**plano regulatório**”, a FREE NOW defende um modelo que não deve potenciar discriminação ou tratamento diferenciado entre os diversos segmentos do transporte em táxi. Nesse sentido, de acordo com esta leitura, a regulação não poderá “*travar a inovação no mercado*”, nem impor regras “*que minimizem, em vez de maximizar os interesses dos consumidores e a concorrência entre os prestadores, incluindo veículos de TDVE*”;
- Defende que o Lite se insere no modelo da Convenção de Preços, não representando um novo regime de preços, que se substitua às regras da Convenção. Assim, para a FREE NOW, o Lite constitui um “*desenvolvimento inovador*” da tarifa a contrato (tarifa C), fazendo-o “*especificamente no contexto da inovação da pré-contratação dos serviços de táxi por via de uma plataforma eletrónica*”;
- Ou seja, o desenvolvimento do mercado do táxi, através de serviços pré-contratados através de plataforma eletrónica, traduz “*um movimento normal de adaptação regulatória a um ambiente regulatório obsoleto, porquanto pouco sintonizado com as dinâmicas da pré-contratação digital*”;
- Defende-se que a “*FREE NOW permanece como uma plataforma de agregação de serviços (serviços de contacto, mediação, contratação, reserva, pagamento)*”. Ou seja, de acordo com esta perspetiva, a FREE NOW não está a “*exercer influência determinante nas condições de prestação de serviços de motoristas profissionais, que são livres de contratar qualquer tarifário ou com qualquer plataforma de serviços*”;
- No “**plano concorrencial**” a FREE NOW defende que o modelo Lite é também compatível com a estrutura jurídica do direito da concorrência. Refere a não existência de “*riscos de cartelização*”, na medida em que introduz maiores opções para os utilizadores (que podem contar com uma opção aos TDVEs). Além disso trata os transportadores que adiram à plataforma de forma não discriminatória e não limita a sua liberdade de

celebrar contratos fora da plataforma. Refere, por outro lado, que os riscos de cartelização devem ser analisados no âmbito do modelo regulatório existente, o qual pressupõe uma “fixação de tarifas”. Por outro lado, considera que a potencial “indução da procura” não coloca problemas jus concorrenciais (dada a ausência de qualquer regra de exclusividade ou de obrigação de não concorrência). Ou seja, “a Plataforma FREE NOW encontra-se em conformidade com a estrutura legal de concorrência, resultando em um fortalecimento da estrutura competitiva do setor do táxi e promovendo o processo competitivo e o bem-estar do consumidor”.

9. Em suma, a FREE NOW conclui que o modelo tarifário Lite se enquadra na Convenção de Preços, na modalidade “tarifa a contrato” (tarifa C), ainda que admita ter sido necessário conferir uma interpretação atualista do referido regime, tendo em conta a especificidade dos serviços pré-contratados através de plataformas eletrónicas/apps (plataformas agregadoras de serviços).

III. Da Exposição da FTP

10. Através de exposição à AMT, a Federação Portuguesa do Táxi (FPT) vem solicitar esclarecimentos ao regulador sobre o enquadramento da referida tarifa no modelo de “serviço a contrato”.
11. De facto, do regime jurídico do transporte em táxi resulta a possibilidade de prestação desses serviços sob o regime “a contrato”. Da aplicação conjugada do regime do táxi (Decreto-Lei n.º 251/98, conforme alterado) com o regime da Convenção de Preços (elaborada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 297/92), o serviço do transporte em táxi a contrato depende de acordo escrito, estabelecido por prazo não inferior a 30 (trinta dias), onde conste obrigatoriamente o (i) respetivo prazo, a (ii) identificação das partes e o (iii) preço acordado.
12. A FPT, tendo tido conhecimento dos serviços “a contrato” prestados no âmbito da Plataforma FREE NOW, considera que os mesmos são *“ilícitos e ilegais por incumprimento das normas que disciplinam a prestação de serviços em táxi a contrato”*. Assim:
 - Do Contrato-Quadro de Prestação de Serviços remetido em anexo à referida exposição não consta, no entender da FPT, o cumprimento dos

requisitos do contrato, tal como definido no respetivo regime jurídico (contrato escrito, prazo, identificação das partes, preço);

- Ainda que o Contrato refira expressamente a sua sujeição ao regime jurídico do contrato a favor de terceiro (Artigo 443.º do Código Civil) não está, no entendimento da FPT, dispensado de cumprir o requisito de identificação da parte que beneficia do respetivo serviço de transporte, nem do respetivo prazo. Assim, no entendimento da FPT o “contrato de transporte” (operador-passageiro) é único e não perdura no tempo (apenas o contrato FREE NOW-operador está reduzido a escrito e perdura no tempo);
 - Por outro lado, o regime legal exige que do contrato conste o preço acordado. Ora, considera a FPT, após análise do Contrato de Prestação de Serviços em referência, que *“o preço apenas será determinado na conclusão do serviço de transporte e que essa determinação resulta da aplicação das tarifas definidas e que tem por base uma componente tempo e uma componente distância percorrida”*;
 - Para além do mais, refere a FPT que *“no contrato em análise se prevê a prestação de serviços a que os transportadores de táxi se obrigam em todo o território de Portugal Continental, facto que contraria a obrigação legal do serviço de transporte em táxi ter início no concelho onde a empresa tem a viatura executante licenciada”*.
13. Considerando o exposto, quer por via da alegada violação do regime jurídico dos serviços de táxi “a contrato” (não cumprimento dos requisitos legais, incluindo os requisitos relativos à formação do preço), quer por via da violação das “limitações geográficas” aplicáveis aos serviços de transporte em táxi, a FPT solicita à AMT a análise do contrato (Contrato-Quadro de Prestação de Serviços FREE NOW-Transportador em Táxi), por forma a concluir se este cumpre (ou não) os requisitos legais para a prestação do serviço em táxi sob a tarifa do contrato.

IV. Dos tarifários

14. Os serviços de táxi encontram-se sujeitos ao regime de preços convencionados. O tarifário e respetivos princípios de aplicação são fixados por convenção entre a Administração, representada pela Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE), e as associações representativas das empresas do setor, ouvido o

Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), sendo a convenção homologada pelo membro do Governo responsável em matéria de preços.

15. Os preços dos serviços de táxi em vigor foram definidos em convenção assinada em 27 de dezembro de 2012 (“Convenção de Preços de 2012”) entre a DGAE, a Associação Nacional Transportadores Rodoviários Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e a Federação Portuguesa do Táxi (FPT).
16. A Convenção de Preços de 2012 prevê o sistema tarifário aplicável, estabelecendo que:
 - seja cobrada uma tarifa diurna e uma tarifa noturna, agravada;
 - as tarifas urbanas e ao quilómetro são compostas por uma bandeirada e por frações de percurso e de tempo;
 - as frações de percurso e de tempo são calculadas, respetivamente, em função dos preços negociados para o quilómetro e para a hora de espera;
 - em serviços a percurso podem ser estabelecidos preços para determinados itinerários, em adenda à Convenção;
 - aos táxis (com distintivo) é aplicada uma tarifa diurna (entre as 6 e as 21 horas) e noturna (entre as 21 e as 6 horas e durante 24 horas aos sábados, domingos e feriados);
 - pode ser cobrado um suplemento tarifário por chamada telefónica, bagagem e transporte de animais.
17. A Convenção de Preços de 2012 regula ainda a forma de cálculo e cobrança das várias tarifas aplicáveis: i) tarifa 3 – serviço com retorno em vazio; ii) tarifa 5 - serviço com retorno ocupado; e iii) tarifa 6 – tarifa à hora.
18. Assim, em geral, a tarifa final paga pelo passageiro é composta por uma bandeirada e por frações de percurso e de tempo, calculadas em função dos preços definidos para o quilómetro e para a hora de espera, respetivamente. A existência de um taxímetro no veículo (visível para o passageiro) devidamente aprovado e homologado é definida como condição para a aplicação do sistema tarifário.
19. A Convenção de Preços de 2012 prevê ainda um conjunto de obrigações de informação aos utilizadores, nomeadamente sobre **o sistema tarifário**, a tarifa aplicável no caso dos veículos de transporte com lotação superior a 4 passageiros, bem como obrigações de comunicação de alteração de tarifa no caso de trajetos que envolvam vários tipos de tarifas.
20. A fundamentação subjacente ao regime de preços, de acordo com o Decreto-Lei n.º 297/92, relaciona-se com a necessidade de garantir aos cidadãos (...) “o

conhecimento prévio de todas as condições de transporte, bem como ao estabelecimento de garantias e de controlo e transparência perante os utilizadores.” As obrigações de serviço público (universalidade) e os princípios previstos na Lei de Bases da justa rentabilidade dos investimentos efetuados e da compensação dos encargos das obrigações de serviço público poderão, de alguma forma, estar relacionados com o regime de preços.

V. Considerações regulatório e jus concorrenciais (AdC e AMT)

21. A Autoridade da Concorrência² já considerou que a emergência **de novas formas de contratação de serviços de transporte de passageiros**, nomeadamente através de plataformas eletrónicas torna ainda mais premente uma revisão do quadro regulatório aplicável, de forma a assegurar uma igualdade de oportunidades entre os diferentes prestadores, salvaguardadas as especificidades do tipo de prestação de serviço em causa, tendo recomendado ao Governo³:

- *“Ponderação da **eliminação da contingentação da atividade de prestação de serviços de táxi e respetivas restrições territoriais**, considerando-se, caso necessário, instrumentos de regulação alternativos, mais eficientes e menos restritivos da concorrência, para atingir os objetivos de política pública que o legislador entenda prosseguir;*
- *Evolução no sentido da **liberalização dos preços**. Contudo, em particular nos segmentos como a chamada de táxi em rua (hailing) e as praças de táxis poderão subsistir, pelo menos no curto prazo, falhas de mercado que justifiquem alguma regulação, que deverá sempre restringir-se ao estritamente necessário (v.g., preço máximo) para dar resposta aos problemas que lhe estão associados;*
- *Limitação da **regulação da qualidade** ao nível que se mostre necessário para resolver as falhas de mercado e acautelar os objetivos de política pública que o legislador considere relevantes, respeitando-se os*

² http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Comunicado%2015_2016.pdf

³

http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Relatorio%20Preliminar%20sobre%20Concorrência%20e%20Regulação%20no%20Transporte%20de%20Passageiros%20em%20Veículos%20Ligeiros.pdf

princípios da regulação eficiente e assegurando-se uma monitorização e implementação eficazes.”

22. Segundo a AdC, *“a restrição quantitativa no acesso à atividade de serviços de táxi é uma das medidas regulatórias mais interventivas e com maior impacto na concorrência e, em geral, encontra pouco apoio na literatura económica. Os argumentos apresentados em favor da imposição de restrições quantitativas à entrada relacionam-se com as externalidades negativas ao nível ambiental (poluição) ou congestionamento urbano, com o excesso de entrada e redução da eficiência produtiva e com a segurança e a qualidade. Contudo, em geral, a literatura económica não valida estas justificações para a imposição de numerus clausus. A fixação de contingentes dificulta o ajuste dinâmico da oferta à procura e pode gerar situações de escassez de oferta. Atualmente, o acesso à atividade é restringido por contingentes e quem queira prestar o serviço, mesmo que reúna os requisitos necessários, apenas o pode fazer se conseguir adquirir uma licença que esteja a ser transacionada em mercado secundário ou se a conseguir obter através de concurso público”.*
23. Por outro lado, *“as atuais imposições regulatórias ao nível das tarifas eliminam o preço enquanto variável de concorrência e limitam os incentivos dos operadores para concorrer no binómio qualidade/preço. Ainda que a identificação de falhas de mercado possa justificar alguma intervenção regulatória menos intrusiva, a fixação administrativa de preços pode revelar-se excessiva e implicar perdas de bem-estar. Em Portugal, o sistema tarifário para serviços de táxi é definido através de convenção estabelecida entre a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE) e as associações representantes dos detentores das licenças. A regulação do nível de preços poderá decorrer do propósito de limitar o poder negocial dos prestadores vis-à-vis os consumidores em determinados contextos, da existência de custos de transação e de problemas de informação assimétrica, podendo ainda decorrer da necessidade de limitar o poder de mercado associado à restrição regulatória do acesso ao mercado. Contudo, a fixação de preços restringe a concorrência e impede a normal resposta da oferta a diferentes condições da procura, em detrimento da eficiência económica. Identificando-se falhas de mercado ou outros objetivos de política pública que justifiquem algum grau de regulação de preços, a intervenção regulatória deve limitar-se à necessária para os resolver”.*

24. Por outro lado, *“a emergência de serviços de transporte suportados em **plataformas online** veio agravar as implicações para a concorrência de um modelo regulatório de serviços de táxi que era já restritivo e realçar a necessidade de modernizar, de forma ampla, o enquadramento regulatório dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros”* pelo que *“a revisão regulamentar deve reger-se pelos princípios de uma regulação económica eficiente, sob pena de agravar ou perpetuar os efeitos negativos ao nível da dimensão do mercado”* e a *“a revisão regulamentar não deve privilegiar um modelo de negócio ou segmento face a outro, para assim estabelecer um “level playing field” entre os diversos operadores, em benefício da concorrência e do bem-estar dos consumidores.”*
25. No mesmo sentido, a AMT já defendeu, igualmente **a revisão do regime legal aplicável ao transporte em táxi, bem como ao seu regime de preços**⁴, tendo referido que ⁵ existem vários indícios de que existe uma concorrência efetiva (e potencial) entre os serviços de táxi e os serviços TVDE, uma vez que a informação disponível indicia que não pode ser afastada a hipótese dos serviços prestados por operadores de plataformas eletrónicas de reserva integrarem o mesmo mercado do produto do que os serviços prestados pelas plataformas telefónicas ou eletrónicas de reserva de táxis, porquanto:
- Existe potencialidade de transferência direta de um serviço para o outro;
 - Existe semelhança na estrutura da definição de preços e do seu montante entre as viagens realizadas em táxi e em viagens contratadas através de plataformas em linha;
 - Utilização de plataformas em linha com características semelhantes;
 - Existe concorrência elevada em alguns segmentos de serviços (v.g. pré-contratação de serviços), em alguns segmentos de população (v.g. utilizadores de *smartphones*) e em alguns territórios (áreas urbanas).
26. A AMT considerou que a *“a aprovação do regime regulatório constante do projeto de diploma em apreço [que veio a redundar na Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que aprovou o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica] determina a coexistência na ordem jurídica portuguesa de dois regimes desiguais e desproporcionais de transporte de passageiros em veículos automóveis ligeiros,*

⁴ <http://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pronuncias/pronuncia-nº-82016-regulação-da-mobilidade-e-transportes-uber-e-táxis-no-contexto-das-plataformas-tecnológicas-para-os-mercados-relevantes-da-mobilidade/>

⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/1628/pronuncia-nº-9_de_6-de-outubro-de-2016.pdf

*com níveis de exigência díspares, designadamente no acesso e exercício da atividade, na certificação dos motoristas, no licenciamento dos veículos, o que parece absolutamente inaceitável face aos princípios da igualdade e da justiça que conformam um Estado de direito democrático, designadamente o direito a igualdade de oportunidades, e garantia igual de direitos e deveres. A este propósito, revela-se indispensável a existência de um **quadro legal o mais geral e coerente possível** (implicando uma revisão dos diplomas legais vigentes relativos ao regime de acesso e exercício da atividade de táxi e de outros com incidência na atividade de transporte de passageiros) e que não comporte discriminações entre prestadores de serviços ou potencie distorções de concorrência”.*

27. Por outro lado, a AMT emitiu diversos relatórios sobre o **Mercado do Táxi em Portugal**^{6 7 8} tendo-se concluído:

- Em agosto de 2016, existiam em Portugal 13.776 táxis licenciados, correspondendo a cerca de 1,33 táxis por cada mil residentes. Uma proporção significativa destes táxis encontrava-se licenciada nos concelhos de Lisboa e do Porto, representando respetivamente 25,4% e 5,1% do número total de táxis licenciados;
- Os dados revelam uma disparidade considerável entre concelhos no número de táxis licenciados, bem como a prevalência de concelhos com um reduzido número de táxis. Com efeito, 95% dos concelhos (292) tinham menos de 100 táxis e cerca de metade dos concelhos tinham 20 ou menos táxis licenciados. Por outro lado, os 8% dos concelhos com mais táxis representavam mais de 50% do total de táxis;
- Existiam 14.857 lugares definidos na globalidade dos contingentes, contabilizando-se assim 1.081 lugares não ocupados, equivalendo a cerca de 7% do total de lugares;
- O indicador número de táxis por mil residentes apresenta valores muito heterógenos nos 308 concelhos, registando um valor mínimo de 0,2 no Seixal e um valor máximo de 6,9 em Lisboa. Os valores deste indicador por concelho devem ser analisados caso a caso e comparados com precaução, sendo pertinente considerar outros fatores com influência na

⁶ <http://www.amt-autoridade.pt/media/1365/taxis-em-portugal-2006-2016.pdf>

⁷ <http://www.amt-autoridade.pt/media/1568/amt-servico-transporte-taxis.pdf>

⁸ <http://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-competencias.pdf>

procura de serviços de transporte em táxi para melhor enquadrar as diferenças existentes;

- O exemplo da área metropolitana de Lisboa é demonstrativo da heterogeneidade existente no número de táxis ponderado pela população. Esta região representa 34% dos táxis e 27% da população nacional, porém, apenas o concelho de Lisboa representa 25% dos táxis e 5% da população. Nos restantes concelhos desta área metropolitana, a percentagem do número de táxis é inferior à percentagem de residentes. Por exemplo, o Seixal tem 1,6% da população nacional e 0,3% do número de táxis.
- A estrutura da oferta tem-se mantido muito estável, quer no número de táxis licenciados, quer nos contingentes definidos e nas vagas nesses contingentes. Com efeito, o número de táxis licenciados e o número de lugares nos contingentes cresceu menos de 1% na última década. Adicionalmente, verifica-se que, na grande maioria dos concelhos, não existiram alterações no número de táxis licenciados e de lugares nos contingentes;
- As alterações mais relevantes, embora com reduzida expressão em número absoluto, ocorreram no âmbito dos contingentes especiais de táxis para pessoas com mobilidade reduzida, identificando-se aumentos relativos significativos, quer de licenças (82 licenças, 27 vezes mais), quer de lugares nos contingentes (34 lugares, 63%);
- Se a oferta se tem mantido estável, o mesmo não poderá ser dito quanto a dois fatores que podem influir na procura por serviços transporte em táxi: a população residente e o turismo. Com efeito, o aumento do turismo tem sido generalizado, observando-se, numa década, um aumento superior a 40% do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros. A população residente em Portugal tem sofrido uma alteração menos significativa e generalizada, registando-se uma queda de 2% face a 2006, porém com aumentos e reduções substanciais, em alguns concelhos;
- Tem sido pelo efeito destas alterações que, face a 2006, em Portugal, o número de táxis por mil residentes aumentou de 1,30 para 1,33 (3%), tendo, por outro lado, o número de táxis por mil dormidas em estabelecimentos hoteleiros caído de 0,36 para 0,26 (29%). As alterações foram significativas nos concelhos de Lisboa e do Porto, com

um crescimento de 6,2 para 6,9 (11%) no número de táxis por mil residentes em Lisboa e uma queda no número de táxis por mil dormidas em estabelecimentos hoteleiros, no Porto, de 0,54 para 0,24 (56%), e em Lisboa, de 0,60 para 0,35 (42%);

- Os dados recolhidos reforçam a relevância e oportunidade de uma reflexão sobre o enquadramento legislativo e regulatório do transporte de passageiros em veículos ligeiros, nomeadamente no que se refere ao regime de contingentação dos serviços de transporte em táxi.

28. Também se constatou que:

- Cerca de 64% dos municípios respondentes não lançou concursos para atribuição de licenças, verificando-se adicionalmente que, mesmo no conjunto de municípios com vagas nos contingentes, 57% não lançou estes concursos;
- Constata-se que existiu um grande interesse em concorrer às licenças a concurso. Com efeito, em média, contabilizam-se 3,2 concorrentes por licença disponibilizada, sendo que em 92% dos concursos, todas as licenças foram atribuídas. Apenas em 5% dos concursos não foram atribuídas todas as licenças disponibilizadas, correspondendo a situações em que as licenças diziam respeito a contingentes de freguesias predominantemente rurais;
- Os dados reforçam assim os indícios de que, em alguns concelhos, os contingentes definidos, o não lançamento de concursos ou o seu lançamento para atribuição de um número reduzido de licenças estão a constituir uma restrição ativa à oferta, potenciando riscos de desequilíbrio entre a procura e a oferta;
- Esta conclusão torna ainda mais premente reavaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade da existência do regime de contingentação no acesso ao mercado;
- Os municípios devem tomar decisões quanto ao exercício das suas competências no âmbito dos serviços de transporte em táxi, através de procedimentos de consulta pública, que ocorram com uma periodicidade adequada face ao ritmo de evolução do mercado e suportados em dados técnicos e económicos independentes e fiáveis que possibilitem caracterizar e perspetivar as condições de prestação dos serviços;

- Verifica-se adicionalmente que os critérios de classificação utilizados nos concursos discriminam os concorrentes, nomeadamente em função da localização da sua residência ou sede social. Este critério foi o fator mais valorizado em quase 90% dos concursos;
- Os municípios dão primazia à utilização de critérios que consideram a perspetiva de agentes do lado da oferta (e.g., detentores de licenças), em detrimento de critérios que considerem a perspetiva de agentes do lado da procura (e.g., utilizadores) e de critérios suportados em dados técnicos e económicos que expressem as condições de prestação dos serviços;
- Uma parte significativa dos municípios indicou não possuir critérios ou não apresentou critérios associados às suas decisões nestas matérias. Identificam-se indícios de que esta situação favorece o não lançamento de concursos e a não alteração de contingentes gerais;
- Em geral, os critérios e procedimentos de decisão dos municípios relacionados com a sua intervenção no âmbito da prestação de serviços de transporte em táxi potenciam uma avaliação pouco concreta do que é uma resposta adequada às necessidades de transporte em táxi, bem como um enviesamento das suas decisões no sentido de atender sobretudo aos interesses dos detentores de licenças, nomeadamente limitando a entrada de concorrentes no mercado.

29. Face ao exposto a AMT recomendou:

- Os municípios não devem recorrer a critérios de classificação nos concursos para atribuição de licenças de táxi que promovam a discriminação entre concorrentes ou gerem restrições não proporcionais no acesso ao mercado;
- O legislador deve flexibilizar a intervenção temporal dos municípios na definição dos contingentes, nomeadamente eliminando a referência à “periodicidade não inferior a dois anos” constante no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 251/98 de 11 de agosto.;
- O legislador deve ponderar a necessidade de a legislação definir uma periodicidade máxima dentro da qual os municípios devem analisar as condições do mercado e reavaliar as suas disposições e decisões que influenciam o mercado (v.g., contingentes fixados, lançamento de concursos, etc.) e prever que as principais decisões dos municípios

relacionadas com a prestação de serviços de transporte em táxi sejam precedidas de uma consulta pública.

30. De referir também que o **Pacote de Medidas de Modernização do Setor do Táxi**⁹, já defendia a regulamentação do acesso a *interfaces*; as plataformas digitais para o setor e flexibilização do regime a contrato, sendo que mais recentemente a Federação Portuguesa do Táxi defendeu junto da AMT:

- **Regime de preços:** a atualização deve estar sintonizada com as percentagens aplicadas nos demais transportes públicos e ser automática, sem necessidade de negociação;
- **Desenvolvimento do preço fixo e estimado para App:** convocar a Direção-Geral das Atividades Económicas para a **elaboração de preços fixos e estimados quando o pedido de táxi é feito através de aplicação digital**;
- **Criação de tarifas “especiais”:** noturna, serviço à hora, para o mês de dezembro, tarifas a percurso, sazonais, introdução do **contrato digital e eliminação da exigências dos 30 dias de contrato no serviço a contrato**;
- Sem aumentar contingentes, estabelecer um **regime de contingentes e tarifários intermunicipais**, contingentes sazonais, preenchidos com os atuais titulares de licencias e possibilidade de deslocação de outros concelhos;
- Criação de **regulação para terminais e interfaces** (como aeroportos).

Questões Prévias

31. A análise da AMT relativa ao caso concreto (tarifa Lite, da FREE NOW) não pode deixar de ter em conta as posições antes assumidas, sobre fatores essenciais a ter em conta na reformulação de políticas públicas no setor do táxi (considerando, também, os desenvolvimentos recentes provocados pela introdução de novos modelos de negócio, com a pré-contratação de serviços baseada em *apps* e plataformas eletrónicas).

32. Assim:

⁹ http://fptaxi.pt/images/documentacao/PACOTE_MEDIDAS_TAXI.pdf

Acesso ao mercado

33. No que se refere a esta matéria, a AMT acompanha a AdC nas dúvidas suscitadas quanto à existência de **contingentes**, pois existem evidência claras que (i) “cristalizam” o mercado, mantendo a oferta estável, mesmo que a procura aumente; e (ii) que a **contingentação** contribuiu para a formação de um “mercado de venda de licenças”, criando barreiras à entrada de novos operadores.
34. Contudo, também não é claro se a **abolição das limitações geográficas** teria a virtualidade de adequar a oferta à procura, e permitir a alocação de meios aos territórios que deles necessitem ou se, pelo contrário, iria acentuar a concentração de meios em alguns concelhos deixando outros sem qualquer oferta, seja de táxis, seja de TVDE (que já se concentram em zonas urbanas).
35. Nesse sentido, considera-se que poderia ser uma medida prudencial ponderar a criação de **contingentes intermunicipais**, com os limites correspondentes às atuais NUTIII, permitindo uma maior circulação dos meios existentes em áreas mais alargadas de mobilidade, permitindo que o Municípios, mas também as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, autoridades de transportes ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, possam organizar o território em articulação com os restantes transportes públicos.
36. A criação de tais contingentes intermunicipais permitira avaliar o comportamento do mercado, eventualmente como um passo intermédio para a total eliminação de contingentes.
37. Na verdade, quando se procedeu à aprovação do regime jurídico aplicável aos TVDE considerava-se que os **contingentes** deveriam ser municipais, mas a realidade rapidamente se impôs, sendo o próprio mercado do táxi a constatar que uma maior liberdade de organização geográfica permite captar mais mercado, como aliás se tem verificado nos TVDE.
38. De referir que o **regime de contingentes tem influência direta no regime de preços**, sendo duas questões que estão intimamente ligadas.

Regime de preços

39. Atualmente, as **plataformas eletrónicas que lidam com serviços de táxis** – classificadas como uma *plataforma eletrónica somente agregadoras de serviços*, no pressuposto de não definirem os termos e condições de um modelo de negócio próprio, estando por essa via excluídas da esfera da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto – têm defendido uma **maior liberdade de preços no setor do táxi**.

40. O Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, na sua última versão, estabelece que *“os serviços de transporte em táxi são prestados em função da distância percorrida e dos tempos de espera, ou: a) À hora, em função da duração do serviço; b) A percurso, em função de preços estabelecidos para determinados itinerários; c) A contrato, em função de acordo reduzido a escrito estabelecido por prazo não inferior a 30 dias, onde constem obrigatoriamente o respetivo prazo, a identificação das partes e o preço acordado”*. Do mesmo passo, o artigo 20.º do mesmo diploma estabelece que os transportes em táxi estão sujeitos ao regime de preços fixado em legislação especial.
41. Ademais, de acordo com o vertido no Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de Dezembro, o regime de preços consiste na fixação do tarifário dos serviços que o presente diploma respeita, bem como dos princípios de aplicação do mesmo, através de convenção a acordar entre a DGAE, a ANTRAL e a F.P.T., ouvido o IMT, e onde são estabelecidas (tendo em conta as restrições geográficas – contingentes municipais):
- Tarifa ao Quilómetro com retorno em vazio e com retorno ocupado;
 - Tarifa do Serviço à hora;
 - Tarifa a contrato (letra C)
 - Tarifa a percurso (letra P), em função dos preços estabelecidos para determinados itinerários, em adenda à convenção de preços
42. E tem sido defendido (como no caso da “FREE NOW” e da tarifa Lite) que a “tarifa a contrato” permite a possibilidade de opção entre o regime da Convenção de Preços e outros regimes (tarifários livres, com preço fixo). Por outro lado, esta aproximação de regimes permitiria flexibilizar as regras que impõem limitações geográficas. Por exemplo, essas regras são muito estritas no segmento dos táxis e não existem no segmento TDVE. Ou seja, enquanto os TVDE podem apanhar e largar passageiros, entre vários concelhos, sem necessidade de retorno em vazio, **o mesmo já não é permitido aos táxis.**
43. A AMT entende que a figura da tarifa “a contrato” é genérica e pouco especificada, sendo uma exceção ao regime “geral”. Neste sentido, a AMT tem vindo a transmitir a sua convicção de que tal “generalização” não seria aceitável (tendo em conta o atual quadro regulamentar e convencional). Explicaremos este ponto com maior detalhe *infra*.
44. Acresce que a fixação de tarifas “a contrato” pode induzir distorções concorrenciais face a outros transportadores em táxis, não associados as

plataformas eletrónicas, o que implicaria a multiplicação de procedimentos de “corregulação” em que os operadores e plataformas intervêm diretamente na implementação e controlo das medidas de regulação, existindo um potencial de distorção concorrencial.

45. Por outro lado, considera-se que o atual regime legal de preços dos táxis (incluindo a contrato) prejudica os táxis e os passageiros e limita a concorrência, situação que se considera **ultrapassável por via de alteração legislativa**, não se podendo retirar que a tarifa “a contrato” consubstancie a via para uniformizar (no segmento dos táxis) a liberdade de preços que é conferida à atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TDVE).
46. Nesse sentido, considera-se relevante que exista **maior liberdade na fixação dos preços no setor dos táxis**, permitindo equilibrar os dois segmentos do mercado dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros (táxis e TDVE) e, ao mesmo tempo, oferecer melhores serviços e mais escolha aos consumidores/passageiros.

Análise e Propostas de atuação

47. Tendo em conta as pronúncias da AdC e da AMT antes citadas, constata-se que é urgente considerar a necessidade de conformação do “**regime do táxi**” (acesso à atividade e ao mercado e regras tarifárias) com as recentes inovações ditadas pela introdução de soluções tecnológicas (pré-reserva de serviços de táxi via apps e/ou plataformas digitais).
48. Essa necessidade de conformação deve, no entender da AMT, ser tomada por via da adoção de um conjunto coerente de **alterações legislativas** (ao referido “regime do táxi”), que permitam acomodar, de forma transparente e tendo em conta as especificidades de todos os operadores do mercado dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros (incluindo o novo “segmento” dos TDVE), considerando o objetivo de criar condições equitativas (*level playing field*) na prestação desses serviços, promovendo a qualidade e defendendo os interesses dos consumidores/passageiros (mais oferta, maior possibilidade de assunção de escolhas ponderadas e comparáveis, preços mais competitivos, tendo em conta o funcionamento do mercado, no encontro entre a procura e a oferta).

49. Nesse sentido, a AMT constata que, no **segmento dos serviços em táxi**, existem operadores (nomeadamente os operadores que potenciam a oferta desses serviços através de plataformas eletrónicas de reserva/*apps*) que procuram encontrar na atual regulamentação (desatualizada e necessitando da *supra* referida conformação/revisão) algumas “válvulas de escape”, no sentido de introduzir inovação (é o caso da tarifa Lite, que a FREE NOW considera como sendo o “produto” de uma “interpretação atualista” do regime do serviço “a contrato”, no que respeita ao modelo tarifário subjacente).
50. De facto, do ponto de vista “regulatório” a AMT – aliás de forma coerente com as posições que tem vindo a assumir publicamente, alinhadas com as posições também assumidas pela AdC nesta matéria – não pode deixar de defender a necessidade de acomodar, do ponto de vista regulamentar, as inovações ditadas pelos “mercados digitais” nos serviços de mobilidade (no caso concreto, no mercado dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros).
51. Nesse sentido, aos operadores de “**plataformas agregadoras de serviços**” e aos próprios **operadores de serviços de táxi**, deve ser conferida a liberdade de oferecer (nomeadamente através de parcerias) novos produtos, associados às reais necessidades dos consumidores / passageiros, promovendo o bem-estar e a equidade/concorrência não falseada nos mercados subjacentes, numa perspetiva de consideração da inovação, tendo em conta uma análise de proporcionalidade/adequação.
52. Considera-se, no entanto, que a liberdade para tal atuação deve ter em conta os limites estabelecidos pela regulamentação ainda em vigor (e enquanto a mesma não seja alterada).
53. Analisando o caso concreto da tarifa “Lite” existem, de facto, indícios – apesar das detalhadas justificações apresentadas – de que a mesma não “encaixa” na figura da “tarifa C” (tal como está atualmente desenhada, quer na legislação, quer na Convenção de Preços).

Concretizando.

54. A figura do “táxi a contrato” (tarifa C), apesar de conferir alguma liberdade tarifária, não foi inicialmente desenhada para acomodar os modelos de negócio da economia digital (pré-reserva de serviços em táxi através de *apps*/plataformas).
55. Apesar dessa óbvia constatação, importaria sempre “testar” o modelo face aos limites legais e convencionais ainda em vigor.

56. No caso concreto (tarifa “Lite”, disponibilizada pela FREE NOW), verifica-se que da sua aplicação resultam algumas práticas, com potencialidade de introduzirem alguns desequilíbrios concorrenciais, com maior incidência no “segmento” táxi e reflexos no “segmento” TDVE.¹⁰
57. De ponto de vista da AMT, a questão central coloca-se no facto de os Operadores de Táxi, quando prestam serviços no âmbito da FREE NOW (e aplicam a tarifa Lite) poderem -precisamente porque estariam no âmbito de um regime “a contrato”, onde as restrições geográficas e territoriais não são tão claras – tomar passageiros no local de chegada de uma determinada viagem, mesmo que o ponto de chegada dessa viagem se situe num concelho diferente do concelho onde a mesma teve início.
58. Nesse sentido, por via da utilização da tarifa Lite (e do regime “a contrato”, de um modo “intensivo” e generalizado), as regras (ainda vigentes, no setor do táxi) sobre as restrições territoriais (tomada e largada de passageiros em concelhos diferentes), poderiam ser desvirtuadas, potenciando condições desiguais para os diferentes Operadores no mesmo segmento de atividade.
59. Por absurdo, poder-se-ia argumentar que a FREE NOW, como plataforma “aberta” poderia ir conseguindo a adesão de uma percentagem significativa (levando o argumento ao limite, de todo o universo) de Operadores de Serviços de Táxi.
60. Tal possibilidade-limite levaria a uma situação em que todos os Operadores de Serviços de Táxi, tendo aderido à FREE NOW e aplicando a tarifa Lite, poderiam tomar e largar passageiros em concelhos diferentes daqueles onde estão licenciados, quebrando (indiretamente) as restrições geográficas que ainda se aplicam à prestação de serviços no setor.

Com reflexos jus concorrenciais.

61. Por outro lado, do ponto de vista contratual, não podemos deixar de observar algumas incongruências nos modelos e documentos apresentados para análise da AMT (quer pela FREE NOW, quer pela FPT).
62. De facto, o **“Contrato-quadro de prestação de serviços”** (contrato de adesão, celebrado entre a Plataforma FREE NOW e os Operadores de Serviços em táxi, aderentes) – que deveria configurar o “contrato escrito”, a que se refere o regime

¹⁰ Apresentando-se a Free Now como um “híbrido” entre a inovação (reservas e pré-reservas através de plataformas) e o mundo ainda muito clássico (sujeito a uma pesada e complexa regulamentação) do segmento do táxi.

da “tarifa a contrato” – assume, por um lado que o mesmo obedece ao regime civilista de “contrato a favor de terceiro”. No entanto, na exposição apresentada pelos consultores jurídicos da FREE NOW, assume-se que o referido contrato (contrato de adesão) se qualificaria como “contrato de mediação.

Alguns comentários adicionais.

63. A FREE NOW invoca a posição da AdC (e da AMT) quando se alerta para a necessidade de reformulação do atual quadro legislativo. De facto, como tem vindo a ser referido a AdC, ao defender a revisão do enquadramento regulamentar do setor (do táxi) recomenda que este *“flexibilize as atuais disposições regulatórias aplicáveis às tarifas dos serviços de táxi, conferindo maior liberdade na determinação do preço aos operadores, para permitir a concorrência entre os diversos prestadores de serviços e facilitar um equilíbrio entre a oferta e a procura”*.
64. Ora, ainda que possa assistir razão à FREE NOW, quando defende que a posição da AdC não é dirigida à análise da tarifa Lite (nem o poderia ser, tendo em conta que o Relatório citado é anterior à introdução da referida tarifa no mercado), não se pode inferir que *“as conclusões da AdC quanto ao regime jurídico da tarifa a contrato em nada colidem com o regime contratual da plataforma FREE NOW.”*
65. O que a AdC constata¹¹ (sendo tal constatação reconhecida pela FREE NOW) é que as disposições existentes (nomeadamente no que se refere aos serviços de táxi a contrato) são suscetíveis de limitar a forma, assim como o conteúdo contratual, o prazo e o preço dos serviços de transporte de passageiros em táxi.
66. De facto, como já referimos, tais disposições limitam a liberdade de contratualização desse tipo de serviços (pré-reserva) através de plataformas eletrónicas.
67. Ou seja, essas disposições limitam a capacidade de os prestadores dos serviços em táxi concorrerem livremente no mercado, obstando a que sejam “oferecidos” produtos diferenciados, com benefícios para os consumidores / passageiros.
68. E a questão coloca-se tanto no mercado dos serviços em táxi (*stricto sensu*), como na comparação desse segmento com o dos serviços de transporte de passageiros prestados em TDVE.

¹¹ Referindo a AdC, numa das conclusões apresentadas no Relatório, o seguinte “consideração da eliminação do caráter exaustivo da especificação das formas de prestação e cobrança do serviço de táxi e da previsão legal que obriga à celebração de um contrato escrito com a duração mínima de 30 dias para a prestação de serviços em táxi, a contrato”.

69. E de facto, os serviços (de transporte em táxi) oferecidos/prestados através da Plataforma FREE NOW (ou de outras plataformas semelhantes, que têm vindo a ser classificadas como “plataformas agregadoras de serviços”), apresentam várias similitudes com os serviços oferecidos/prestados através de Plataformas TDVE, sendo indubitável que, para os consumidores (público-alvo, os utilizadores de *smartphones*), os serviços apresentam um grau elevado de fungibilidade.
70. No entanto, o regime de preços é diferente nos dois segmentos, sendo que a “liberdade tarifária” (que comporta tarifas dinâmicas e a formação de preços através da aplicação de algoritmos computacionais que fazem a conexão entre a procura e a oferta, de modo quase imediato) constante do regime dos TDVE não é comparável à regulamentação detalhada (também em matéria tarifária) dos serviços de transporte em táxi.
71. Em suma – reconhece-se que a FREE NOW, plataforma agregadora de serviços (do segmento “táxi”) procurou encontrar na regulamentação ainda vigente nesse segmento uma “válvula de escape”, tendo recorrido à figura do “táxi a contrato” (tarifa C, na Convenção de Preços).
72. Independentemente da qualificação jurídica do referido contrato (contrato a favor de terceiro ou contrato de mediação), não podemos deixar de referir que toda e qualquer interpretação atualista deve ser sempre testada tendo em conta os concretos limites (diretos e indiretos) da regulamentação que se pretende “atualizar”.
73. E que a utilização da figura do “táxi a contrato” (adaptado e atualizado de acordo com o Modelo FREE NOW/Lite) apresenta, na sua declinação prática, algumas consequências indesejáveis (do ponto de vista jus concorrencial), nomeadamente quando comparamos com outros serviços de táxi “a contrato”, prestados fora do âmbito do referido Modelo.
74. Do ponto de vista da AMT, uma das questões principais que deve ser resolvida, relaciona-se com o facto de os serviços “a contrato”, quando prestados através da Plataforma FREE NOW (e aplicando-se a tarifa Lite) poderem “derrogar”, de forma expansiva, os **limites geográficos** que (ainda) resultam da regulamentação em vigor.
75. Como reconhece a FREE NOW, na sua exposição, o tema das **restrições geográficas à atividade de transporte em táxi** está intrinsecamente ligado à consideração regulatória dos segmentos do mercado do táxi em presença”.

76. Ora, a tarifa Lite (sendo configurada como “tarifa C”) não ficaria, à partida, sujeita aos mesmos limites/restrições geográficos.
77. De facto, apesar de (em tese) os serviços de táxi a contrato (tarifa C) prestados dentro e fora do âmbito da plataforma FREE NOW, serem equivalentes, os mesmos apresentam características diferenciadoras, do ponto de vista do utilizador / passageiro (desde já, estes beneficiam da tarifa Lite).
78. Não sendo indiferente o potencial de expansão da figura do táxi “a contrato”, através de uma plataforma/app de pré-reserva eletrónica, com a inerente “expansão” (generalização) da “tarifa C” (o que poderia, por absurdo, e como já se referiu, implicar que se todos os táxis aderissem ao referido Modelo, as referidas restrições geográficas deixariam de se aplicar, não em resultado de opção de política pública, mas antes como consequência indireta, da utilização de uma figura “reconfigurada” no âmbito de um modelo para o qual não foi – nem poderia ter sido – concebida).
79. Ou seja, a extensão da figura do táxi a contrato para permitir a acomodação da tarifa C, requer, do ponto de vista da certeza e segurança jurídicas, uma conformação regulamentar adequada – ou seja, a introdução de uma maior flexibilização (através da consagração legal) da figura do “contrato digital”, sem limitação temporal, sendo as tarifas aplicáveis aos serviços de táxi contratados através de plataformas digitais/apps conformados através de disposições específicas, a consagrar na Convenção de Preços.

VI. Recomendações/seguinte

80. Tendo em conta o exposto *supra*, apresentam-se as seguintes **Conclusões** e propostas de **Recomendações /Determinações**:
 - a) A Plataforma FREE NOW poderia configurar, em tese, uma Plataforma Agregadora de Serviços¹², funcionando como uma “intermediária” na agregação de serviços de transporte em táxi;

¹² Cfr. n.º 3 do Artigo 1.º do Regime TDVE que estabelece que o referido regime não se aplica a plataformas eletrónicas que sejam somente agregadoras de serviços e que não definam os termos e condições de um modelo de negócio próprio.

- b) No entanto, não resulta claro da análise dos instrumentos contratuais apresentados, que a referida Plataforma (eletrónica) não vá mais além do que a simples atividade de intermediação;
- c) Tratando-se de uma Plataforma de adesão voluntária (que não define ou obriga a qualquer tipo de exclusividade) é certo que, quando os Operadores de Táxi prestam serviços através da FREE NOW, estão a aderir a um modelo de negócio próprio, com especificidades (das quais se destaca o modelo tarifário em vigor, o qual, para além da aplicação do regime de preços “clássico”, que resulta da aplicação da Convenção de Preços – tendo em conta o binómio tempo/distância percorrida – inclui o preço fixo, quando o consumidor opte pela tarifa Lite);
- d) Reforçando tudo o que já foi dito pela AMT quanto à necessidade de revisão do modelo jurídico (legal e regulamentar) aplicável aos serviços de transporte de passageiros em táxi (refletindo sobre questões como contingentes, restrições territoriais e flexibilização tarifária), sobretudo tendo em conta a inovação ditadas pelos mercados digitais (reservas ou pré-reservas de serviços através de plataformas eletrónicas/apps) e considerando o interesse do consumidor/passageiro (direito à escolha informada, tendo a capacidade de comparar opções e escolher, a cada momento, a que lhe seja mais conveniente ou que apresente melhores condições), a questão ora em análise centra-se, especificamente, na adequação (ou não) do modelo da tarifa do táxi “a contrato” (tarifa C) para conformar a tarifa Lite.
- e) Ainda que se admita que o Modelo se encontra, do ponto de vista formal, razoavelmente conformado com os requisitos essenciais da referida tarifa, não se pode deixar de reconhecer que, em determinados aspetos, esta “conformação atualista” excede, do ponto de vista regulatório e jus concorrencial, os limites (ou flexibilidade) da regulamentação (ainda) em vigor e da sua aplicação através da Convenção de Preços.
- f) De facto, como já foi referido (e é admitido pela FREE NOW) o modelo “táxi a contrato / tarifa C” não foi pensado, nem “desenhado” para acomodar variações como as apresentadas pela tarifa Lite.
- g) Existem várias questões que suscitam interrogações e dúvidas de interpretação. Uma delas prende-se, precisamente com a questão contratual. Sem discutir a natureza do contrato celebrado entre a FREE

Now e os Operadores de Táxi aderentes (os quais, enquanto prestam serviços contratualizados através da plataforma estão, sem dúvida, sujeitos ao seu **poder de direção**, tendo em conta que a mesma apresenta um modelo de negócio próprio, com especificidades) e admitindo que se possa tratar de um **contrato de intermediação**, fica por resolver a questão do **contrato de transporte**, o qual é sempre celebrado, de forma “digital” entre cada Operador e cada passageiro, no âmbito das várias viagens contratualizadas através da *app* FREE NOW.

- h) Tendo em conta o *supra* exposto, conclui-se que a tarifa Lite (tarifa fixa, apresentada no momento da reserva do serviço de táxi pelo utilizador/passageiro), proposta pela FREE NOW aos operadores de táxi que aderem à Plataforma, apresenta especificidades que não são compagináveis com uma inclusão no modelo “táxi a contrato/tarifa C”, o qual não foi concebido, nem desenhado para acomodar os novos serviços de mobilidade, que incluem reservas através de apps/plataformas eletrónicas.
- i) Sendo a principal “falha” (do ponto de vista regulatório e jus concorrencial) o facto de esse Modelo permitir a utilização intensiva da figura do “táxi a contrato”, o que implica que os operadores (de táxi), quando aderem à plataforma FREE NOW e utilizam a tarifa Lite, **não se encontram sujeitos às mesmas restrições geográficas que os outros operadores de táxi** (note-se que a *praxis* do modelo “a contrato da FREE NOW” – porque resulta de uma interpretação atualista – não é comparável com o modelo “a contrato”, quando utilizado fora do âmbito dessa interpretação configurada para o caso concreto).
- j) Ora, neste aspeto em particular, considera-se que o **modelo ora em análise ultrapassa os limites de qualquer interpretação atualista**, apresentando potencialidade de provocar distorções concorrenciais (no mercado dos serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros, *máxime serviços de táxi* e mesmo, no limite, de serviços TDVE).

81. Por outro lado, e, tendo em conta as considerações já apresentadas pela AMT, no que respeita à necessária **revisão do enquadramento jurídico do setor do táxi, julga-se ser de recomendar** ao legislador (Assembleia da República e/ou Governo) que:

- a) Pondere essa revisão, tendo em consideração a promoção de um *level playing field* entre operadores de diferentes segmentos do mesmo mercado da mobilidade, numa análise de equidade e tendo em conta a promoção do bem-estar quer dos operadores, quer dos utilizadores desses serviços;
- b) Que nessa revisão sejam consideradas as questões já identificadas, quer pela AMT, quer pela AdC, no que respeita à **eliminação (ou alteração gradual) dos contingentes**, na sua atual configuração (sendo admissível a evolução para a figura dos **contingentes intermunicipais**), o que implicaria a natural **redefinição das barreiras / restrições geográficas** (evitando retornos em vazio e respetivas externalidades negativas) e promoção da **flexibilização tarifária** (tendo em conta que existe um segmento do mesmo mercado – o do transporte de passageiros em veículos ligeiros (em TDVE) – onde é aplicável a liberdade tarifária).
- c) Nesse sentido, recomenda-se que nessa revisão seja consagrada a figura do “**contrato digital**”, tendo em conta a necessidade de conformar a **prestação de serviços em táxi, quando reservados através de plataformas eletrónicas/apps**. A consagração dessa figura, deve ser acompanhada da criação / consagração de um **modelo tarifário flexível** adequado à especificidade inovatória dessa prestação de serviços, tendo em conta a liberdade de escolha (informada) do consumidor/passageiro.

82. Concomitantemente, enquanto essa revisão regulamentar não é concluída, **será de determinar**, nos termos das alíneas a), d), f) g), m), n), p), q) do n.º 1 do artigo 5.º, artigo 8.º, alínea a) do n.º 3 e n.º 5 do artigo 34.º, artigo 36.ª, alíneas a), b) e i) do n.º 1 do artigo 40.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 à FREE NOW que:

- a) Reformule o Modelo da tarifa Lite, respeitando a obrigação legal ainda vigente que determina que o serviço de transporte em táxi tenha início no concelho onde o veículo se encontra licenciado (tendo em conta que essa possibilidade potencia distorções jus concorrenciais e extravasa os limites/flexibilidade da interpretação atualista conferida à figura do “táxi a contrato”/tarifa C/Convenção de Preços);
- b) Esclareça a questão da **conformação contratual** do modelo em causa, ponderando, para além da relação FREE NOW-OPERADOR (que se admite



poder ser conformada através de contrato de adesão /contrato de intermediação), a relação contratual operador de táxi-passageiro (tendo em conta que ainda não se encontra consagrada a figura do “contrato digital”);

- c) Apresente à AMT essa(s) proposta(s) de reformulação no prazo de 15 dias, abstendo-se, até emissão de análise de conformidade/*compliance*, de praticar a tarifa Lite.

2 de janeiro de 2020

O Presidente do Conselho de Administração

(João Carvalho)

Gabinete de Assuntos Jurídicos

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial