

## PRONÚNCIA 4/2015

### Regulação da Mobilidade e Transportes

**Contexto/Oportunidade:** Conselho de Ministros da União Europeia dedicado aos Transportes, às Telecomunicações e à Energia, de 10 e 11 de dezembro de 2015

**Assunto:** **Pronúncia** da AMT sobre o tema da agenda, do Conselho referenciado em epígrafe, relativo aos **aspetos sociais do transporte rodoviário**, no quadro da aplicação do princípio da oportunidade, previsto no âmbito da **Lei Quadro da Regulação Independente e do Regime Jurídico da Concorrência**

#### I. ENQUADRAMENTO

##### I.1. Objetivo e Fundamento / Legitimação Jurídicos

1. O objeto da presente Pronúncia da **Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)** é um contributo para a intervenção de S. Ex.<sup>as</sup> os Senhores Membros do Governo e/ou os seus representantes, no próximo Conselho de Ministros da União Europeia dedicado aos Transportes, às Telecomunicações e à Energia, agendado para os dias 10 e 11 de dezembro de 2015, em Bruxelas.

2. O seu fundamento e correlativa legitimação jurídica radica numa responsabilidade endógena do Conselho de Administração da AMT, plasmada na alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, nos termos da qual compete a este Conselho de Administração, por sua iniciativa ou a pedido do Governo, efetuar uma Pronúncia sobre quaisquer questões ou normas relacionadas como os setores regulados, no âmbito das suas atribuições.

3. Como é natural, esta PRONÚNCIA é elaborada em sintonia com a MISSÃO que a lei confere à AMT, enquanto regulador económico independente, o que significa procurar **suprir falhas do mercado, sem gerar falhas do Estado, construindo um paradigma de concorrência inclusiva, protegendo o bem público da mobilidade e dos transportes e promovendo os equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades:** a dos **Investidores**; a dos **Consumidores/utentes/utilizadores**; e a dos **contribuintes**.

4. Esses equilíbrios são hoje manifestamente influenciados pelas regras da União Europeia, quer nas suas competências exclusivas quer naquelas que são partilhadas com os Estados-Membros, e, em conjunto, acabam por determinar a **sustentabilidade financeira e ambiental, a competitividade, a qualidade, e a coesão económica, territorial e social do Eco Sistema Português de Mobilidade e dos Transportes**, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia, em **Portugal**.

Assim sendo, é compreensível que a AMT apresente, em tempo oportuno, aos diferentes Órgãos de Soberania com jurisdição naquele eco sistema, a sua PRONÚNCIA sobre estas matérias.

## **I.2. Contexto**

5. O contexto em que esta Pronúncia se enquadra é definido substantivamente pelo documento do Secretariado-Geral do Conselho para o Comité de Representantes Permanentes (COREPER) sobre a preparação do Conselho de Ministros da União Europeia dedicado aos Transportes, às Telecomunicações e à Energia, de 10 e 11 de dezembro de 2015<sup>1</sup>, relativo aos **aspetos sociais do transporte rodoviário** e, mais especificamente, pelas duas seguintes questões para debate de orientação:

- a) *Tendo em conta a evolução do setor do transporte rodoviário nos últimos anos, será que os Estados-Membros consideram que a legislação deveria ser clarificada a fim de se chegar a uma interpretação uniforme das regras em todos os Estados-Membros?*
- b) *Quais os desafios específicos com que os Estados-Membros se deparam na aplicação das regras atuais? Que medidas poderiam ser previstas para assegurar uma aplicação melhor e sistemática destas regras em todo o mercado interno?*

(sublinhado nosso)

## **II. PRONÚNCIA da AMT**

---

<sup>1</sup> Documento com a referência 14217/2/15 REV 2 (TRANS 365; EMPL 440), datado de 25 de novembro de 2015

## II.1. Questões específicas suscitadas pela Presidência Luxemburguesa para debate sobre aspetos sociais no transporte rodoviário

6. A resposta à primeira questão que a Presidência Luxemburguesa coloca é **manifestamente positiva**, e, da forma mais assertiva possível, para ser clara, coerente e convincente, visto que, perante o mosaico de paradigmas civilizacionais que hoje integram a União Europeia, é cada vez mais **urgente e premente clarificar** a “*legislação*” com o objetivo de se chegar a **uma interpretação uniforme** “*das regras em todos os Estados membros*”.

Todavia, cumpre, desse já, enfatizar que a gravidade da situação é de tal ordem, no que concerne aos **riscos reais de subalternização** do “*social*” perante o “*económico*”, no contexto das interações entre os diferentes Estados-Membros, que **não chega clarificar a legislação**, em ordem a uma interpretação uniforme. **É indispensável ir mais além.**

Os fundamentos desta posição essencial da PRONUNCIA AMT estão delineados nos pontos ...”7” a “10”.

7. A legislação prevalecente não reflete com uma clareza meridiana a necessidade de favorecer o objetivo plasmado no Tratado de Maastricht (1.11.1993), no seu artigo B, em termos da “*promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentado...*”, o que na prática implicaria sempre a procura sistémica de uma **síntese harmoniosa evolutiva e resiliente** entre:

(i) A formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos utilizadores, investidores e contribuintes, recorrendo-se para tanto:

- Quer a medidas intrínsecas a cada um dos mercados dos diferentes modos de transportes;
  - Quer a medidas advenientes de outras realidades exógenas, mas todas integradas no mesmo Eco Sistema de Mobilidade e Transportes.
- (ii) Promoção de um nível elevado de proteção social, devidamente harmonizado a nível daquele Mercado Interno, no Espaço Económico Europeu, (CEE+EFTA) criado pelo Tratado do Porto, assinado em 1992<sup>2</sup>

8. Os aspetos sociais no transporte rodoviário encerram um vasto elenco de temas, que vão desde o **acesso à profissão, acesso ao mercado, regimes de tarifação das rodovias e da infraestrutura**, ao **salário** associado a cada **posto de trabalho**, passando pelos **tempos mínimos e úteis de trabalho**, a **higiene e segurança no trabalho**, em paralelo com as regras relativas à **segurança social, e, à idade da reforma**, e que decorrem também das medidas associadas ao acompanhamento, monitorização, fiscalização e sancionamento de tudo, quanto, nestas matérias, é relevante.

Assim sendo, fácil é reconhecer que, nesta área e, sobretudo no plano do direito sancionatório, desde o simplesmente administrativo, ao contraordenacional e, ao penal, as diferenças existentes no âmbito dos 28 Estados-Membros são inúmeras, e, revelam raízes históricas ancestrais.

---

<sup>2</sup> De certo modo a necessidade desta síntese está também reconhecida no **novo Livro Branco sobre Transportes, de 28 de março de 2011, “WHITE PAPER ROADMAP to a SINGLE EUROPEAN TRANSPORT AREA—Towards a competitive and resource efficient transport system, COM/2011/0144 final”**

Estas assimetrias, quer da legislação social e laboral, quer da cultura que lhe está subjacente, exprimem, com frequência, estratégias visando reduzir o fator “*custo do trabalho*” como uma forma ínvia de ancorar a localização de determinados centros industriais, e consistem em verdadeiros fenómenos de “*dumping social*” no interior do mercado comum, com claras distorções de concorrência.

**9.** Por conseguinte, por todo o do Mercado Comum, as regras sociais suscetíveis de constituírem a fonte destas **distorções da concorrência** tem-se vindo a espalhar por diversos subsistemas dos modos de transporte rodoviário, sejam eles, por exemplo, a cabotagem, o transporte de longo curso, incluindo o transnacional, ou, ainda, quaisquer plataformas de intermediação tecnológica, atuando na afetação da procura e da oferta nos meios urbanos, ou noutros.

**10.** Acresce, ainda, uma enorme assimetria quanto ao nível de cumprimento das regras em vigor, o que seguramente vem agravar as tendências para uma iniludível **degradação das condições de trabalho**, reforçando de forma significativa, aquelas **distorções, que falseiam a concorrência** entre operadores de transporte, e, das suas infraestruturas, quando é certo que a “norma” instituída pelo Tratado de Roma (1957) era a de **uma concorrência não falseada no mercado interno**<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Compreende-se assim melhor, que **tenha sido necessário um Acórdão do Tribunal de Justiça** (a 22 de maio de 1969) a **condenar o Conselho de Ministros**, num **recurso por omissão, intentado pelo Parlamento Europeu**, por **não ter adotado, antes do período de transição** (i.e. 31/Dez/1969) as disposições necessárias (a) liberdade de prestação de serviços de transporte internacional; e, (b) admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais de outros Estados.

- Por tudo isto é essencial avançar com “ações consequentes” quanto ao do objetivo profundo e estratégico que é a sua harmonização à escala da UE.

**11.** Já quanto á segunda questão colocada pela Presidência (i.e., quanto aos “*desafios específicos*” subjacentes às regras atuais) poder-se-ia justificar, **uma perspetiva mais pro ativa**, uma leitura que ultrapasse o mero formalismo da **aplicação das regras atuais**, para começar por elencar os desafios maiores em termos substantivamente ontológicos, e, isto com os fundamentos expressos nos pontos 12 a 15.

**12.** Na verdade, o **diminuto crescimento da economia**, agravado com o **volume estruturalmente inaceitável do desemprego**, mostra que **as regras atuais carecem de inovações disruptivas**<sup>4</sup>.

Este é seguramente **o maior dos maiores desafios das Sociedades e dos Estados Europeus**, para cuja **resolução sustentada o regulador económico independente da mobilidade e dos transportes português deve dar um contributo**, naturalmente à sua escala, em cada oportunidade.

**13.** Ora, na circunstância deste Conselho, este contributo integra os seguintes elementos:

---

<sup>4</sup> A realidade do desemprego no EEE, demonstra que a **solução do Tratado de Amsterdão**, (que entrou em vigor a 1 de maio de 1999), e que basicamente se mantém no TFUE (2009), ao **assumir o Emprego como um Objetivo da União, mas ao escolher depois como meio para realizar esse objetivo, uma estratégia coordenada em matéria de emprego**, ou seja alguma regras que formalmente tornam assertiva uma coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego é claramente insuficiente. Neste mesmo sentido aponta o fato de os **critérios de convergência** que conduziram ao arranque da 3ª fase da União Económica e Monetária a 1 de janeiro de 1999 **ignorarem por completo as dimensões sociais da integração num Mercado interno com Moeda Única**.

- A **cidadania europeia** estatuída em Maastricht carece de ganhar uma substância credível para todos os europeus, e, para isso, é determinante um sistema de transportes transnacional e multimodal que favoreça **uma mobilidade sustentável** de elevada qualidade, o que por si só, exige que as dimensões social e económica caminhem em paralelo, sem qualquer subalternização recíproca;
- Os atuais corredores transeuropeus, intermodais e transnacionais, só estarão à altura daquela ambição se forem completados com redes capilares de transportes terrestres, ligadas aos nós urbanos, e, ainda devidamente conectados com as plataformas logísticas com uma dimensão de “hub” suficientemente atrativa para os investidores;
- As redes de transportes rodoviários carecem de se inscrever numa matriz que favoreça a coesão territorial, social e económica e, que coloque o exercício da cidadania e a contribuição para o PIB do conjunto europeu, ao alcance fácil de cada um;
- Deste modo devem proporcionar um **contributo** para que, em cada ano, exista **um acréscimo de novos postos de trabalho em sintonia com o aumento da esperança média de vida.**

**14.** Para conferir um rosto tangível a este triângulo de forma a que EMPREGO e COMPETITIVIDADE cresçam em paralelo é necessário conferir uma prioridade efetiva às seguintes medidas, e deste modo estamos a ir ao encontro da parte final da segunda questão colocada pela Presidência:

14.1. Assume cada vez uma mais elevada prioridade **concluir o Mercado Interno do Transporte Rodoviário**, promovendo serviços de transporte eficientes e seguros, bem como ambientalmente e socialmente responsáveis, assegurando condições de concorrência equitativas e condições de trabalho adequadas.

14.2. É igualmente prioritário **maximizar a participação da Economia Portuguesa nos mercados internacionais, garantindo o desenvolvimento e a prosperidade das empresas competitivas, promovendo o emprego, a mobilidade e o bem-estar dos cidadãos**, tendo em conta as características específicas da Economia Portuguesa e da sua inserção em diferentes dinâmicas heterogéneas de globalização.

14.3. **É ainda prioritário identificar as barreiras sociais ou as assimetrias sociais que estão disseminadas por toda a Europa, e, que em última análise, são obstáculos às prioridades anteriores.**

**15. Ao procurar agora concretizar estas prioridades há que saber gerir** a complexidade adveniente fundamentalmente do facto das regras aplicáveis aos aspetos sociais do transporte rodoviário serem uma matéria de competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros, enquanto que o estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do Mercado Interno é um domínio de competência exclusiva da UE.

## **II.2. Outras Questões afins às dimensões sociais**

**16.** Muito embora sem o grau de detalhe que possa tornar muito extensa esta PRONÚNCIA da AMT, e, desse modo diluir, porventura, a sua assertividade, parece oportuno elencar aqui algumas observações que sejam afins da estrita dimensão social dos transportes rodoviários.

**17.** Nos últimos anos tem-se assistido á emergência de iniciativas das instituições europeias muito relevantes para a arquitetura normativa do modo de transportes rodoviário, no quadro de um verdadeiro Mercado Interno Europeu. A título exemplificativo refiram-se:

- a criação do Registo Europeu das Empresas de Transporte Rodoviário (REETR);
- a rede do tacógrafo digital (TACHOnet);
- o desenvolvimento de programas de formação comuns para os responsáveis pela aplicação da legislação (TRACE *project*);
- outras iniciativas transversais ao nível da UE, designadamente em termos de redução do desemprego e melhoria da mobilidade laboral no Espaço da UE, como por exemplo o recente reforço da rede EURES<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Rede de Emprego Europeia (<https://ec.europa.eu/eures/public/pt/homepage>)

**18.** Todavia, parece ser necessário desenvolver uma intervenção mais sistémica e integrada de todos os aspetos determinantes para o desenvolvimento sustentável do modo de transporte rodoviário e das suas infraestruturas, no quadro do Eco Sistema da Mobilidade e dos Transportes, a que se refere o ponto” 4” supra, desta PRONUNCIA.

**19.** Para a construção dessa nova abordagem, **parece necessário refletir nas seguintes perspetivas:**

19.1. É indispensável, conhecer rigorosamente a contemporaneidade, e, as suas tendências de transformação, do modo de transporte rodoviário na “*geografia concorrencial*” do *espaço económico europeu*, e, na sua *integração modal*, sendo certo que **nenhum modo de transporte cumpre plenamente a sua função de mobilidade, quando se isola na autarcia de uma” análise /decisão” centrada, exclusivamente, em si mesmo.**

19.2. Para isso, dever-se-á proceder, com periodicidade, à avaliação da situação do **eco sistema rodoviário** e seu enquadramento na efetiva implementação do Mercado Interno Europeu, à semelhança do Relatório Cecchini<sup>6</sup>, desenvolvido na segunda metade dos década de 80, em que se identifiquem as barreiras mais sensíveis à livre circulação de pessoas, bens e serviços, que importa eliminar, identificando ainda os custos de oportunidade associados<sup>7</sup>.

19.3. Deverá ser implementado um sistema de adequado de recolha de dados relativamente ao comportamento do eco sistema, no que se refere à fraude e violações das normas impositivas, quaisquer que elas sejam, incluindo, designadamente:

- A inserção de equipamentos de controlo de dados relativos ao funcionamento e à operacionalização dos veículos, que reduzam substancialmente a possibilidade de falsear essa mesma informação;
- A aplicação das regras deverá ser inequívoca, de forma a reduzir o mais possível, qualquer aspeto interpretativo, de natureza subjetiva;
- A avaliação periódica da eficácia da aplicação das medidas sancionatórias, e das suas externalidades.

19.4. Dever-se-ão integrar as perspetivas das grandes tendências de transformação, já em curso na nossa contemporaneidade, do eco sistema automóvel centradas em três fontes, cada qual multipolar:

---

<sup>6</sup> A grande aposta para a Europa: o desafio de 1992: relatório do projeto de investigação sobre os «Custos da não - EUROPA» / Paolo CECCHINI

<sup>7</sup> Ver igualmente o Relatório BAYLISS do “**High level Group on the Development of the EU Road Haulage Market**”,2012

- **Tecnologias de Informação, de Comunicação, de Localização**, e de **gestão eficiente da Energia** necessária, suscetíveis de substantivar **funções de Inteligência**, que vão seguramente irrigar as políticas públicas, as estratégias empresariais e os paradigmas societais;
- **Veículos, infraestruturas e equipamentos** que permitam a sofisticação de **competências**, com linhas transversais de controlo e de comando, viabilizando o exercício da **liberdade de escolhas**;
- A **Pessoa**, seja ela condutora ou simples passageiro, ou mesmo um transeunte pedestre.

### III. CONCLUSÕES

**20.** A presente Pronúncia da AMT contextualiza-se no domínio da competitividade e sustentabilidade do **Eco Sistema de Mobilidade e de Transportes** em geral, e no que reporta ao **subsistema rodoviário** em particular, vem enfatizar a necessidade de continuarem a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido da consolidação do Mercado Interno do Transporte Rodoviário, bem como de clarificar e simplificar as disposições regulamentares relativos **aos aspetos sociais do setor**, e de cuja aplicação, possam resultar situações de distorção do **paradigma de concorrência não falseada**, em conformidade com as normas dos **Tratados de Roma (1957) e de Lisboa (2009)**.

Afigura-se igualmente relevante que a CE proceda a uma análise de diagnóstico rigoroso do estado de arte, em que se identifiquem os constrangimentos com vista à efetiva implementação do referido Mercado Interno Europeu da Transporte Rodoviário, promovendo a livre circulação de pessoas, bens e serviços.

**21.** Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo do texto anterior, são de sublinhar as seguintes:

21.1. A resposta à primeira questão que a Presidência Luxemburguesa coloca é **manifestamente positiva**, mas, não nos devemos contentar simplesmente com o objetivo de **clarificar a “legislação”**, visando chegar a **uma interpretação uniforme “das regras em todos os Estados-Membros”**, sobretudo tendo em vista a crescente **subalternização** do “social” perante o “económico”.

## 21.2. **Urge ir mais além, promovendo e inovando uma síntese harmoniosa evolutiva e resiliente** entre

(i) A formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos utilizadores, investidores e contribuintes,

(ii) Um nível elevado de proteção social, devidamente harmonizado a nível daquele Mercado Interno, no Espaço Económico Europeu (CEE+EFTA).

21.3 Para tanto, há que extrair sinergias das seguintes realidades:

- As redes de transportes rodoviários carecem de se inscrever numa matriz que favoreça a coesão territorial, social e económica e, que coloque o exercício da cidadania e a contribuição para o PIB do conjunto europeu, ao alcance fácil de cada um;
- Deste modo devem proporcionar um **contributo** para que, em cada ano, exista **um acréscimo de novos postos de trabalho em sintonia com o aumento da esperança média de vida.**

21.4. Já quanto á segunda questão colocada pela Presidência (i.e., quanto aos “desafios específicos” subjacentes às regras atuais), importa assumir que **todos os aspetos sociais adquirem um clamor incontornável**, perante a **disfunção maior da economia**, que, ontologicamente, é o **desemprego estrutural**, e, em particular o das **gentes novas**, e, bem assim o das **gentes com maior experiência de vida.**

21.5. Assim sendo, há que ter imaginação, engenho, arte, ciência, tecnologia e **vontade política para as inovações disruptivas que as regras atuais reclamam.**

21.6. Em particular, há que começar a ensaiar **políticas inteligentes** sobre **as tendências de transformação inadiável** que já hoje se fazem sentir **em múltiplos aspetos sociais do modo rodoviário**, e que vão estar consolidadas num futuro muito próximo:

- **Tecnologias de Informação, de Comunicação, de Localização**, e de **gestão eficiente da Energia** necessária, suscetíveis de substantivar **funções de Inteligência**;
- **Veículos, infraestruturas e equipamentos** que permitam a sofisticação de **competências**, com linhas transversais de controlo e de comando, viabilizando o exercício da **liberdade de escolhas**;
- A **Pessoa**, seja ela condutora ou simples passageiro, ou mesmo um transeunte pedestre, nas suas múltiplas expectativas, necessidades e **utopias**.

21.7. O **modo de transporte rodoviário**, tal como qualquer outro, **só cumpre plenamente a sua função de mobilidade**, numa matriz de **intermodalidade**, e, não se isola na autarcia de uma qualquer torre de marfim, por mais erudita que seja, em termos da **“análise/decisão” centrada, exclusivamente, em si mesmo**.

**22. Os aspetos sociais de qualquer modo de transporte fazem parte integrante da sua economia, já que esta existe para servir as Pessoas**

Este é seguramente **o maior dos maiores desafios das Sociedades e dos Estados Europeus**, para cuja **resolução sustentada o regulador económico independente da mobilidade e dos transportes português julga ter dado um contributo**, ainda que **modesto**, e, naturalmente à sua escala, estando totalmente disponível para internalizar as críticas advenientes.

Lisboa, 7 de dezembro de 2015

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho