



Requerimentos.Perguntas@ar.parlamento.pt

[REDACTED]

Exmo. Senhor
Dr. Eduardo Ferro Rodrigues
M.I. Presidente da Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
		6030-CA/2021	01-06-2021
		GAJ.AJE.010	

Assunto Fiscalização do Decreto-Lei n.º 45/2018 – Resposta ao Requerimento apresentado pelo Bloco de Esquerda (BE), através da Senhora Deputada Isabel Pires (Requerimento 29/XIV)

No seguimento da Audição, com carácter de urgência, requerida pelo Bloco de Esquerda, a propósito da “falta de fiscalização da Lei n.º 45/2018”, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) teve a oportunidade de partilhar com a Comissão Parlamentar de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (CEIOPH), a sua posição sobre várias matérias relevantes do mercado do transporte remunerado de passageiros em veículos descaracterizados (TVDE), cujo regime jurídico foi aprovado pela Lei n.º 45/2018.

A posição da AMT, regulador económico independente incidiu, naturalmente, sobre as matérias da sua competência, tanto do ponto de vista jus concorrencial, como do ponto de vista da *compliance* com a Lei n.º 45/2018 e as suas consequências regulatórias.

No Requerimento ora apresentado pelo BE, que mereceu a nossa melhor atenção, não podemos deixar de constatar que todas as questões relacionadas com o setor – desde as matérias tarifárias, às questões sociais e laborais (*“ausência de fiscalização sobre os horários de trabalho e da relação contratual, falta de apoio aos motoristas”*) – são mencionadas, esquecendo, porventura, o papel de fiscalização de outras entidades públicas que a Lei considera *“entidades fiscalizadoras”*, como o IMT, I.P. e/ou a ACT, entidades também ouvidas pela CEIOPH.

Independentemente do referido, a AMT está totalmente disponível para responder às **questões adicionais** que o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, através do Requerimento mencionado em epígrafe, entendeu colocar para resposta do regulador.

Senão vejamos,

No que respeita à **Questão (1) – “assimetria de informação”**, entre Reguladores e Regulados, no caso, os Operadores de Plataforma Eletrónica. Trata-se de uma questão transversal a todos os setores da Economia Digital, incluindo operações na área dos Transportes. E a AMT, desde as suas primeiras Pronúncias sobre o setor TVDE, sempre considerou que os Operadores de Plataforma são, de facto, entidades que atuam nessa área.

Esta posição foi confirmada pelo Tribunal de Justiça da UE (TJUE)¹, nomeadamente quando considera que os **serviços disponibilizados pela [UBER]² são “serviços no domínio dos transportes”** e que a **Plataforma** (na Opinião do Advogado Geral no caso em apreço) **assume o papel de “organizador” [de transportes] uma vez que “modula a oferta” e exerce um “controlo efetivo” sobre “o modelo de negócio subjacente a esta forma de transporte, incluindo a definição dos preços e controlo sobre os motoristas/operadores”**.

Por outro lado, no que se refere aos **Tarifários** praticados neste segmento do mercado, os mesmos seguem uma estrutura de preços não-lineares, através de tarifas em duas partes (*two-part tariff*), isto é, tarifas constituídas por uma componente fixa e uma componente variável em função das quantidades (neste caso, o tempo demorado e a distância percorrida na viagem).

Os preços em causa são estabelecidos através de **algoritmos**, desenvolvidos por cada uma das Plataformas Eletrónicas em causa, os quais são “classificados” pelas mesmas como “segredos comercial ou de negócio”.

A este propósito, a AMT recorda que nas suas várias Pronúncias sobre este mercado (mercado TDVE), tem vindo a considerar que os referidos **algoritmos são propiciadores de**

¹ De recordar que através do seu Acórdão de 20 de dezembro de 2017 (*Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, ECLI:EU:C:2017:981*), o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) considerou que os serviços prestados pela UBER devem ser considerados como “**serviços no domínio dos transportes**” (e como tal sujeitos às regras do Tratado da União no âmbito da Política Comum dos Transportes) e não “**serviços da sociedade de informação/comércio eletrónico**”.

² No caso concreto.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257



falhas de mercado e de Estado, nas vertentes legisladora, regulamentar, regulatória e de aplicação de Política de Concorrência (*advocacy and enforcement*) e, no que releva à AMT, da sua **Política de Regulação Económica Independente**.

De facto, já há umas décadas que se sabe que a **tecnologia** tem vindo a viabilizar que certas organizações empresariais diferenciem a respetiva presença em **mercados de inovação**, através de **algoritmos** que substantivam **mecanismos “opacos”** de **“pricing”** aplicável a **determinados serviços** --- mormente os relativos à **mobilidade e transportes**--- “camuflando” **riscos significativos** de **cartelização e de abusos de posição dominante** a que não só as **Autoridades de Regulação e de Concorrência**, mas também **outras instituições** cuja **missão** inclua **competências** para zelarem pela **qualidade da democracia**, devem estar cada vez mais **capacitadas** para, **em tempo útil**, **agirem em conformidade**.

Note-se, todavia, que subsiste aqui uma enorme **assimetria** de **conhecimento** entre os **Reguladores**---qualquer que seja a sua natureza - e as referidas **organizações empresariais** que ficam (assim) com a capacidade de “bloquear” fortemente tudo quanto conduza à **obtenção de evidência probatórias**, sem as **quais a capacidade de intervenção dos Reguladores carece de uma eficácia credível**.

Esta assimetria é ampliada por tecnologias “big data”, e “big annalitic” que trabalham com uma nova unidade de medida, o **“zettabyte”**, ou seja 10^{21} bytes, o que significa uma **“capacidade indescritível de armazenar informação e de produzir conhecimento”**, tudo isto a uma **velocidade “em tempo real”**, através de **protocolos** com um **elevado grau de complexidade**, permitindo **influenciar as escolhas dos utilizadores**--- sejam eles outros empreendedores, investidores, contribuintes, ou em geral, consumidores--- colocando assim em **crise** os modelos “convencionais” da economia industrial, institucional e comportamental.

Tudo isto reflete a existência de **falhas de mercado e de Estado**, nas suas múltiplas modalidades [Legisladora, Regulamentar, Regulatória] e, de aplicação (*advocacy e/ou enforcement*) da Política de Concorrência, bem como, na perspetiva da AMT de uma **Politica de Regulação Económica Independente, (PREI)**, ferindo desse modo paradigma de uma



concorrência não falseada, ínsito no Tratado de Roma, 1957, e no TFUE, 2009, consubstanciando diversos ilícitos³.

Em síntese, os **algoritmos existentes** têm já hoje um potencial de **impacto** muito significativo no **domínio da mobilidade e dos transportes**, mormente no que releva da **promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**.

Não obstante estas constatações/evidências, reconhecidas a nível global⁴, a AMT não deixou de no âmbito das suas atribuições e poderes, definidos pela Lei Quadro das Entidades Reguladoras Independentes e pelos seus Estatutos, bem pela Lei n.º 45/2018, de desenvolver um trabalho consistente de acompanhamento do **“Mercado TVDE”**.

Assim, sem prejuízo de anteriores ações desenvolvidas, quer no domínio da supervisão, quer no domínio da recolha de dados operacionais, **no final de 2020 (outubro)** e como já tivemos oportunidade de informar, a AMT foi alertada pelos *Stakeholders* do Ecosistema (*Operadores de TDVE e Motoristas, também designados por “Parceiros”*), da existência de possíveis assimetrias / distorções no “mercado TVDE” resultantes, entre outras, da aplicação de **mecanismos tarifários específicos** que dariam lugar a possíveis enviesamentos, com prejuízo para os Parceiros e possíveis incidências negativas na qualidade do serviço prestado aos Utilizadores / Passageiros.

Nessa sequência, a AMT entendeu levar a cabo uma **análise aprofundada da(s) estrutura(s) tarifária(s) ou modelos de pricing** praticados pelos Operadores de Plataforma Eletrónica, através de um **questionário** dirigido a todos os Operadores de Plataforma com atividade no mercado nacional⁵.

Mereceu particular atenção da AMT a análise de **recentes mecanismos tarifários** introduzidos por Operadores de Plataforma Eletrónica que, confeririam uma aparente autonomia decisória ou **“flexibilidade gestonária”** aos Motoristas, que poderiam decidir, a cada momento e em determinados contextos geográficos, alocar determinados preços de viagens,

³ Entre diversos, SAMUEL B. HWANG, SUNGHO KIM, “Dynamic Pricing Algorithm for E-commerce”, in *Advances in Systems Computing Sciences and Software Engineering* (2006).
MARIO MONTI, “The New EU Policy on Technology Transfer Agreements”, European Commissioner for Competition Policy, Janeiro 2004.

⁴ Cfr. Autoridade da Concorrência (AdC), no seu *Issues Paper “Ecosistemas Digitais, Big Data e Algoritmos”*: http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Documents/Issues%20Paper_%20Ecosistemas%20Digitais%20Big%20Data%20Algoritmos.pdf.

⁵ UBER, BOLT, FREE NOW e ITSMYRIDE.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257



de acordo com “bandas” pré-determinadas, que permitiriam a prática de descontos e/ou majorações de preços face às tarifas base e às tarifas mínimas constantes dos modelos tarifários determinados pelo Operador de Plataforma (mecanismo denominado “Multiplicador”).

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

Em concreto, as reservas em causa resultam da aplicação prática dos referidos mecanismos tarifários específicos, tendo em consideração que o **algoritmo de seleção de viagens** privilegiaria os Motoristas que aceitam viajar em “modo desconto” ou utilizando categorias de veículos mais “económicos”.

Este enviesamento resultaria numa seleção de viagens geograficamente cada vez mais distantes do passageiro, o que não só contraria a lógica inicial do modelo deste segmento de atividade, como implicaria ineficiências várias e diminuição da qualidade do serviço.

Assim, para além das reflexões jus regulatórias, relativas ao mercado TDVE, a AMT, adstrita ao regime jurídico da concorrência, **entendeu dar conhecimento à AdC da existência de indícios de que o Regime Tarifário estabelecido por alguns Operadores de Plataforma Eletrónica no mercado TDVE poderá implicar comportamentos que configurem práticas restritivas da concorrência, proibidas pelo Direito da União e pelo Regime Jurídico da Concorrência.**

Independentemente do seguimento que a AdC entenda dar a esta questão – *na sua estrita esfera de competências em matéria de promoção e defesa da concorrência e sem prejuízo da desejável cooperação institucional com o regulador setorial* – a AMT continuou a investigar esta e outras matérias com relevância operacional “setorial” (*cf.* **Questão 2**). Nesse sentido entendeu convocar um **conjunto aleatório de Operadores de TDVE e Motoristas**, ao abrigo dos seus Estatutos⁶, para prestação de ***esclarecimentos***⁷, os quais se consideraram

⁶ Al. d) do n.º 1 do Artigo 35.º dos Estatutos da AMT.

⁷ Entrevistas entre 30 de abril e 12 de maio de 2021, estando ainda em curso audições adicionais, cujas convocatórias já foram emitidas.



essenciais para que a AMT possa recolher **indícios probatórios** que justifiquem, no âmbito das suas competências e poderes específicos, uma atuação “regulatória”.

Do conjunto de audições (Operadores de TDVE e Motoristas), foi possível extrair algumas ilações, as quais serão plasmadas em **relatório próprio**. De salientar que este trabalho de recolha concreta de elementos é essencial para justificar, de forma fundamentada a atuação da AMT, podendo ainda contribuir para a conformação de sugestões de alteração legislativa que possam ser incluídas no Relatório de Avaliação, a que se refere a Lei n.º 45/2018.

De uma forma genérica (e porque consideramos que existem dados que poderão contribuir para o cabal esclarecimento das **Questões 3 e 4** do Requerimento apresentado pelo BE), a AMT reforçou o seu conhecimento sobre o setor TVDE, tendo constatado:

- Que, de facto, as Plataformas Eletrónicas exercem um **controlo efetivo sobre o modelo de negócio e a operação de transporte dos “Parceiros” (Operadores de TDVE⁸) e Motoristas⁹**, determinando as **tarifas** a aplicar, o **modelo de faturação** (*serviço prestado pelos Operadores de Plataforma aos Operadores de TVDE, que emitem as faturas eletrónicas ao cliente final, que as recebe através das Plataformas*), bem como o **sistema de avaliação dos Motoristas**, que acedem a determinadas “categorias” junto das Plataformas através da sua *performance* (o que inclui avaliação sobre as viagens realizadas/canceladas e ainda sobre o grau de satisfação dos clientes / utilizadores).
- Que as **Plataformas comunicam diretamente com os Motoristas** (através das *apps*)¹⁰ e têm o poder de os “premiar” ou impor “sanções” (*por exemplo, bloqueio temporário ou permanente de utilização das aplicações*).
- Os depoentes (Motoristas) consideram que “*não tinham escolha*” na aplicação dos mecanismos tarifários específicos “sugeridos” pelas Plataformas¹¹, que se conformam como verdadeiras “*imposições*” (os algoritmos de seleção de viagens privilegiam de forma consistente os Motoristas que aceitem viajar utilizando as tarifas mais “baixas”);

⁸ Estão licenciados cerca de **8.280** Operadores de TVDE (fonte IMT, I.P.).

⁹ Estão certificados **29.543** motoristas TVDE (idem).

¹⁰ Encontrando-se, em determinados casos, os Motoristas “vinculados” através de documentos denominados como “Adenda” do Motorista, dos quais não têm, na maior parte dos casos, conhecimento.

¹¹ De que são exemplo o Multiplicador da UBER ou a categoria *Economy*, da BOLT.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257



- As declinações específicas dos mecanismos tarifários em causa têm como resultado a **alocação a determinados Motoristas de viagens geograficamente cada vez mais distantes dos Utilizadores /Passageiros**, o que implica um aumento de custos na operação de transporte (*kms* percorridos em vazio pelos Motoristas), **degradação da qualidade do serviço** (maiores tempos de espera) e **inversão da própria lógica subjacente ao modelo de negócio** (que implica o *matching* da procura e da oferta, em tempo real, otimizando e tornando mais eficiente a operação de transporte).
- Para além do mais, o facto de um Motorista não aceitar as viagens “propostas” pelos algoritmos de seleção (*por implicarem deslocações “em vazio”, em distâncias consideráveis, não remuneradas*), contribui para a **degradação da sua classificação junto das Plataformas** e pode mesmo implicar o seu “bloqueio”, temporário ou definitivo (por exemplo, tendo em conta a sua taxa de não aceitação ou cancelamento de viagens).
- Quanto aos **Operadores de TDVE**, constatou-se que existem **várias tipologias**, desde as “microempresas”) – nas quais Operador de TDVE e Motorista coincidem, operando apenas com uma viatura – aos de média de dimensão e aos “grandes” Operadores¹², bem como os Operadores que se limitam a “alugar” o veículo a um motorista, passando este, por essa circunstância, a ser um empresário.
- A AMT solicitou o envio de uma amostra relevante dos “contratos escritos”¹³ que titulam as relações entre Operadores de TVDE e Motoristas (nas empresas de média e maior dimensão), tendo constatado, na sua maioria, essas relações são tituladas por contratos denominados como “*prestações de serviços*” e outros que correspondem ao “*aluguer de viaturas*” (entre Operadores de maior dimensão e Motoristas, que são remunerados através das tarifas que cobram aos utilizadores, descontando o montante referente ao aluguer da sua “ferramenta de trabalho” junto do Operador de TVDE).
- Desta forma, os Operadores de TVDE em causa afastam-se da sua responsabilidade pela operação de transporte¹⁴ e o “*figurino legal*” tripartido, estabelecido pela Lei n.º 45/2018 é desvirtuado.

¹² Ainda que na fase pós-Pandemia a AMT tenha constatado que os “grandes Operadores” reduziram a frota em operação (centena / centena e meia de veículos em operação).

¹³ Em curso, na presente data, a remessa de documentos solicitados.

¹⁴ O Decreto-Lei n.º 45/2018 determina uma responsabilidade solidária entre Operador de Plataforma e de TVDE pelo cumprimento das obrigações resultantes do exercício da atividade.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257



- Por outro lado, os Motoristas são transformados em “empresários” por várias vias – ou porque entendem constituir-se como Operadores de TVDE (no caso das microempresas), ou porque “alugam” as suas ferramentas de trabalho (as viaturas, manutenção, combustível) aos Operadores de TVDE de maior dimensão, ou porque (alegadamente) tomam decisões económicas, a cada momento, no que respeita às tarifas a aplicar nas viagens realizadas (*vide* conceito de “empresa”, conforme definido pelo Direito Europeu da Concorrência).

Destes factos, a AMT tirará as suas conclusões e dará, assim que terminado o seu trabalho de análise dos depoimentos e elementos probatórios recolhidos, a devida nota às entidades competentes em razão da matéria (social e laboral¹⁵), bem como ao Governo, no âmbito dos trabalhos em curso nesta matéria, **não deixando de tomar as decisões que lhe competem, como regulador setorial.**

De referir, que dos questionários / audições que a AMT tem vindo a realizar (junto de todos os *Stakeholders* relevantes, – no caso, Operadores de Plataforma e Operadores de TVDE) têm sido recolhidos dados que permitem a **construção de informação setorial relevante**, incluindo as matérias relativas aos **custos e proveitos operacionais**.

No entanto, reiteramos que, do ponto de vista da intervenção pública sobre esta matéria, a AMT considera que o estabelecimento de preços mínimos (ou de referência), tendo em conta estruturas de custos médios (variáveis, conforme a dimensão/modelo da operação) não é o instrumento mais adequado e/ou proporcional, tendo em conta a promoção de um ambiente jusconcorrencial não falseado, a eficiência económica e o bem estar dos consumidores.

Quanto à **Questão 5**, relativa ao número de reclamações recebidas nos últimos 12 meses por Operadores de TVDE e de motoristas, há a considerar um total de 62 reclamações. A este propósito, analisadas as reclamações, verificou-se que as alterações aos modelos tarifários introduzidas pelos Operadores de Plataforma a partir de outubro de 2019, originaram o aumento exponencial das reclamações, particularmente, entre abril e maio de 2021.

Assim, há que considerar 2 períodos distintos, designadamente, **i)** reclamações recebidas no período compreendido entre abril e setembro de 2020 e **ii)** reclamações recebidas no período compreendido entre outubro¹⁶ de 2020 e 16 de abril de 2021 e **iii)** reclamações recebidas entre 16 e 30 de abril de 2021, de acordo com o quadro infra.

¹⁵ *Vide* ACT.

¹⁶ Mês a partir do qual foi introduzido um novo modelo tarifário por parte de um Operador de Plataforma.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257



Reclamações recebidas nos últimos doze meses

	Mês	Motivo	Total/mês
De abril a setembro 2020	maio	—	—
	junho	Tarifário/dificuldade de registo na plataforma	2
	Julho	3 – Dificuldade registo plataforma 1 – Suspensão conta motorista 1 – Problemas c/ Pagamentos	5
	agosto	—	—
	setembro	Tarifários	1
	De outubro de 2020 a 16¹⁷ de abril de 2021	outubro	1 – Problema com pagamentos 1 – Motorista sem solicitação de viagens
novembro		Tarifários	6
dezembro		—	—
janeiro		Problemas com pagamentos	1
fevereiro		Conta bloqueada	1
março		2 – Conta bloqueada 2 – Tarifário 1 – Problemas c/documentação	5
abril (de 1 a 16)		1 – Problemas c/documentação 2 – Tarifários	3
De 17 de abril a 30 de maio		abril (de 17 a 30)	Tarifários
	maio	Tarifários	22
TOTAL			62

¹⁷ 16 de abril foi a data na qual ocorreu a reunião da AMT com a Fectrans, e a partir da qual – a pedido da AMT – houve um aumento exponencial das reclamações por parte dos parceiros.



A opção em se estabelecer **3 períodos distintos com referência aos últimos 12 meses**, é justificada para evidenciar a evolução das reclamações, tendo sido considerado, não só, o motivo que as fundamentou, bem como, também, a reunião que a AMT realizou com a Fectrans no dia 16 de abril de 2021, data a partir da qual deram entrada nesta Autoridade – *via mail* – **36 reclamações, as quais tiveram como objeto a introdução dos novos modelos Tarifários pelos Operadores de Plataforma**, o que permitiu levar a cabo todo um conjunto de diligências que determinarão, no âmbito das competências da AMT, uma tomada de decisão.

Para concluir, devemos reiterar que a AMT tem estado, de forma consistente, atenta a vigilante sobre este Mercado, cujo regime jurídico merecerá, ainda este ano, uma **avaliação, através de um relatório a preparar pelo IMT, sobre a qual a AMT irá contribuir e emitir parecer.**

A AMT não deixará de verter para esse **relatório** as suas conclusões sobre este específico mercado da mobilidade, tendo em conta a prossecução do objetivo de defesa de uma mobilidade mais inclusiva, eficiente e sustentável.

Com os melhores cumprimentos,



O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho