

**GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO  
SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM  
AUTOMÓVEL LIGEIRO**

## GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SETOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

### Índice

Sumário .....	2
Introdução e Enquadramento dos trabalhos do Grupo de Trabalho.....	3
Metodologia do Grupo de Trabalho.....	4
Documentos de suporte do Grupo de Trabalho .....	4
Proposta de Recomendações do Grupo de Trabalho.....	5
Enquadramento .....	5
Objetivos .....	5
Princípios Gerais.....	5
Proposta.....	6
Processo de transição .....	8
Posição das entidades quanto às recomendações.....	9
DECO.....	9
APDL.....	9
APL .....	9
ANA Aeroportos de Portugal.....	9
Câmara Municipal do Porto .....	9
Câmara Municipal de Lisboa .....	9
Antral e FPT.....	10
Conclusões.....	11

## Sumário

Por despacho (Despacho n.º 6478/2016) do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, a 12 de maio, foi criado o Grupo de Trabalho Para a Modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Veículos Ligeiros.

O Despacho previa a apresentação ao Governo, passados 60 dias da constituição do Grupo de Trabalho, de um documento com um conjunto de recomendações nas seguintes matérias, relevantes, para o Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro:

- Requisitos de Acesso à Atividade;
- Requisitos de Acesso ao Mercado;
- Regulamentação das Plataformas que aproximam Passageiros e Operadores.

O Grupo de Trabalho desenvolveu as suas atividades ao longo de seis sessões de trabalho, sendo as três primeiras marcadas por discussões de princípios, e as últimas dedicadas à discussão de uma proposta concreta, apresentada pelo IMT.

Findos os trabalhos, cumpre ao Grupo de Trabalho Para a Modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro submeter ao Governo um conjunto de recomendações, das quais se destacam:

- Reconhecer a tipologia de serviços de Transporte em Táxi, Transporte em Veículos Descaracterizados, Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias) e Plataformas de Soluções de Mobilidade;
- Reconhecer a necessidade de manutenção dos direitos e deveres associados ao setor do Táxi;
- Reconhecer que as novas Plataformas de Soluções de Mobilidade introduzem no mercado novas dimensões e modelos de negócio, pelo que se recomenda a sua regulamentação na defesa do interesse público;
- Regular a atividade de transporte em veículo descaracterizado, com requisitos de acesso à atividade similares aos do setor do Táxi, de acesso ao mercado num regime aberto e concorrencial, mas limitados a pedidos com origem em plataformas eletrónicas;
- Reforçar o papel do motorista certificado enquanto único profissional habilitado para a condução de veículos de táxi e de transporte em veículo descaracterizado;
- Ultrapassar os fatores de concorrência desleal, nomeadamente através da homogeneização dos requisitos de acesso à atividade.

Os representantes do setor do Táxi, ANTRAL e FPT, manifestaram a sua discordância pelo facto dos veículos afetos ao transporte em veículo descaracterizado não terem origem exclusiva no atual contingente de táxis.

Participaram no grupo de trabalho o IMT, que coordena, a ANTRAL, a Federação Portuguesa do Táxi, as Câmaras Municipais de Lisboa e do Porto, a DECO, as Administrações dos Portos de Lisboa e do Douro e Leixões, a ANA Aeroportos de Portugal, e os gabinetes do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio, da Secretária de Estado do Turismo e do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.

## Introdução e Enquadramento dos trabalhos do Grupo de Trabalho

Foi publicado, a 12 de maio, Despacho de Sua Ex.<sup>a</sup>, o Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ambiente, criando o Grupo de Trabalho Para a Modernização do Setor do Transporte Público de Passageiros em Veículos Ligeiros (o "Grupo de Trabalho" ou "GT").

As principais Opções subjacentes à criação do referido GT são as constantes dos Considerandos do referido Despacho, os quais vale a pena recordar:

- O Programa de Governo e as Grandes Opções do Plano preveem a implementação de novos conceitos de mobilidade urbana, que permitam reduzir a pressão do tráfego rodoviário, combatendo a poluição, propiciando maior rapidez e flexibilidade de deslocação e, simultaneamente, promovendo o bem-estar e qualidade de vida das populações;
- O Plano Nacional de Reformas identifica a importância da modernização do setor do táxi como parte da estratégia da melhoria do transporte público em Portugal e promoção de um conceito de mobilidade sustentável;
- As associações dos profissionais de táxi, Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Passageiros (ANTRAL) e Federação Portuguesa do Táxi (FPT), em reuniões tidas com o Governo, manifestaram a importância de proceder a ajustes e reformas da regulamentação que rege o setor com vista à sua modernização e melhoria do serviço prestado à população;
- O Governo reconhece a importância do setor do táxi para a sua estratégia de melhoria da mobilidade quer ao nível da descarbonização das cidades, quer ao nível da operacionalização de soluções de transporte em regiões de baixa procura, enquanto garante da acessibilidade de populações mais isoladas;
- O Governo apresentou um pacote de medidas de modernização do setor do táxi com vista à melhoria da sua imagem, do seu desempenho ambiental e da sua eficiência, mas também a promoção da flexibilização e inovação do negócio e do serviço, harmonizando e evoluindo a regulamentação do setor;
- É reconhecido pelo Regulador [AMT] a limitação da regulamentação vigente para responder a novas tendências e novos modelos de negócio na mobilidade que têm captado o interesse de operadores e de clientes;
- Existe um conjunto de tecnologias e de sistemas de informação que permitem a aproximação entre clientes e fornecedores de serviços, que promovem a diferenciação e a concorrência e reduzem a falha de informação entre prestadores de serviços e consumidores;
- Existem modelos sociais emergentes, promovendo a economia da partilha;
- Por fim, os temas atrás elencados são um desafio comum ao espaço europeu, e que a Comissão Europeia acompanha com especial atenção a evolução do tema, quer no contexto europeu, quer das soluções individuais de cada país.

Assim, foi criado o referido GT, com a seguinte composição:

- Um representante do IMT, IP, que coordena;
- Um representante do GSEAC (Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio);
- Um representante do GSET (Gabinete da Secretária de Estado do Turismo);
- Um representante do GSEAMB (Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente);
- Um representante da APDL;
- Um representante da APL;
- Um representante da CML;
- Um representante da CMP;
- Um representante da ANA – Aeroportos de Portugal;

- Um representante da ANTRAL;
- Um representante da FTP;
- Um representante de DECO.

Sublinha-se que a Associação Nacional de Municípios Portugueses foi convidada a participar, mas que ao constatar a presença de Lisboa e Porto com especificidades próprias, considerou dispensável a sua participação.

O Grupo de Trabalho tinha a missão de apresentar o seu Relatório Final, no prazo de 60 dias a contar da sua constituição – *in casu*, termo do prazo, dia 12 de julho de 2016. O Relatório devia prever um conjunto de Recomendações ao Governo nas seguintes matérias relevantes para o Transporte Público de Passageiros em Automóvel Ligeiro:

- Requisitos de Acesso à Atividade;
- Requisitos de Acesso ao Mercado;
- Regulamentação das Plataformas que aproximam Passageiros e Operadores.

### **Metodologia do Grupo de Trabalho**

O Grupo de Trabalho reuniu nos dias 13 e 23 de maio, 8, 17 e 21 de junho e ainda no dia 1 de julho de 2016.

Foram lavradas atas dessas reuniões, que por sua vez foram apresentadas e distribuídas para recolha de comentários dos Participantes, tendo estes sido acolhidos nas versões finais.

A discussão foi interativa, tendo sido suscitada a discussão de pontos adicionais (*vide* Regulamento "AEROPORTO") pelo IMT. Foi, também, solicitado às associações representativas do setor do Táxi que apresentassem propostas relativas a "outros assuntos" (ainda que não diretamente relacionados com o Objeto do GT), que pudessem contribuir para uma reflexão setorial mais aprofundada.

Não tendo sido possível realizar reunião específica sobre essa matéria, ficam as pistas de reflexão para o futuro. De assinalar que as associações (ANTRAL e FTP) consideram, nas posições conjuntas apresentadas que: "*O quadro legal atualmente em vigor, sobre os requisitos de acesso à atividade e ao mercado responde cabalmente às exigências, pelo que não carece, por agora, de qualquer alteração*".

### **Documentos de suporte do Grupo de Trabalho**

Destacam-se os seguintes elementos, que serviram de suporte ao GT, os quais se encontram em anexo ao presente Relatório:

- Parecer (Pronúncia) da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT);
- Relatório do *International Transport Forum (ITF/OCDE) – Regulation of For-Hire Passenger Transport – Portugal in International Comparison*.

## Proposta de Recomendações do Grupo de Trabalho

### **Enquadramento**

Na reunião do GT de 17 de junho de 2016, foi apresentado, pelo IMT um documento sintetizando um conjunto de Propostas, para cumprimento dos Objetivos traçados pelo Despacho de Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor SEAAMB. A proposta circulou pelo Grupo de Trabalho, tendo este, na reunião seguinte, recebido contributos de melhoria por parte dos participantes. A versão agora apresentada é já uma versão revista em função dos contributos recebidos.

Como enquadramento, foi referido o seguinte:

- É reconhecido que a regulação vigente não dá resposta aos desafios de novas formas de mobilidade.
- O mercado tem vindo a colocar novas opções aos consumidores, no entanto essas novas opções não oferecem salvaguardas de segurança e dos direitos dos passageiros à luz da regulamentação dos transportes, gerando potenciais situações de concorrência desleal, por assimetria dos requisitos de acesso à atividade.
- A autoridade reguladora independente – AMT – incorpora (na sua Pronúncia) os argumentos atrás referidos e reconhece que existe um mercado associado a uma relação contratual entre Clientes e Empresas detentoras de "Plataformas de Serviços de Mobilidade", que oferecem serviços com características distintas das do táxi.
- Pretende regular-se esse novo mercado (cfr. Objetivo do Despacho SEAAMB - Regulamentação das Plataformas que aproximam Passageiros e Operadores.

### **Objetivos**

A proposta destaca os seguintes objetivos:

- Estabelecer requisitos de acesso à atividade, de acesso ao mercado e de regulação das plataformas de mobilidade;
- Eliminar todas as fontes de diferentes custos de contexto dos diferentes operadores hoje no terreno, bem como reforçar o papel do motorista enquanto profissional habilitado para operações comerciais de transporte de passageiros;
- Manter algumas obrigações exclusivamente na atividade de táxi, como seja, a obrigação de transportar, a identificação dos veículos como táxi, a utilização de taxímetro, características intrínsecas ao que é um serviço de táxi, e que são compensadas por um conjunto de benefícios de que o setor dispõe, incluindo benefícios fiscais e reserva do mercado de *hailing* e de praça (atender a pedidos de passageiros na via pública sem reserva ou chamada prévia);
- Propor um conjunto de requisitos e obrigações para a operação das novas plataformas de mobilidade, que introduzem no mercado novas dimensões e novos modelos de negócio, devendo estes ser regulados na defesa do interesse público;
- Ultrapassar, por esta via, todas as questões de concorrência desleal entre operadores de transporte.

### **Princípios Gerais**

Pretende-se, de facto, tratar igual o que é igual, e tratar diferente o que é diferente, tal como foi consensualizado pelo Grupo de Trabalho, em sentido lato.

Em linhas gerais, a tabela proposta pretende atender aos seguintes princípios:

- Estão em causa serviços de transporte público de passageiros desenvolvidos por profissionais com requisitos específicos.
- Apenas o táxi tem acesso ao mercado da “via pública” ou *hailing*, abrangido por obrigações de serviço público, que incluem obrigações tarifárias, obrigações de transportar.
- Os veículos descaracterizados só podem operar associados a plataformas de mobilidade e sempre por chamada ou reserva prévia por via de plataforma eletrónica.
- O papel de uma plataforma que funcione como mero intermediário é distinto de uma plataforma de mobilidade, que induz características ao serviço de transporte.
- As plataformas de mobilidade serão responsabilizadas pelas características do serviço que promovem (preço, tipo de veículo, etc.) e abrangidas por requisitos ao nível dos deveres de informação, de registo e de contratualização com cliente, de emissão de faturas e de meio de pagamento e dever de assistência.

## Proposta

O Documento sistematiza as propostas, tendo em conta várias Tipologias de serviços /atividades e vários Eixos caracterizadores:

Em termos de Tipologias foram elencadas os seguintes;

1. Transporte em Táxi;
2. Transporte em Veículo Descaracterizado;
3. Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias);
4. Plataformas de Soluções de Mobilidade.

Para cada uma dessas Tipologias, foram definidos os seguintes Eixos caracterizadores:

- A. Descrição da entidade prestadora e do serviço prestado;
- B. Natureza do Serviço;
- C. Acesso à Atividade;
- D. Organização do Mercado;
- E. Acesso ao Mercado;
- F. Requisitos do Motorista;
- G. Requisitos dos Veículos;
- H. Fiscalidade (IVA e Benefícios Fiscais);
- I. Outros Requisitos;
- J. Salvaguarda do Consumidor e Responsabilidade perante o passageiro.

No que respeita ao EIXO A - DESCRIÇÃO DA ENTIDADE PRESTADORA E DO SERVIÇO PRESTADO, o TRANSPORTE EM TÁXI é uma atividade de transporte (em táxi), exercida por sociedades comerciais ou cooperativas licenciadas ou por empresários em nome individual. No que respeita a TRANSPORTE EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, estes são prestados por pessoa coletiva ou sociedade unipessoal, operadora do serviço de transporte de pessoas em veículo ligeiro com condutor, ao serviço das PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE ou de PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS. AS PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE são pessoas coletivas ou sociedades unipessoais que, utilizando recursos próprios ou subcontratados, cumpridores de regulamentação específica, criam modelos de negócio próprios (por exemplo imposição de preços e/ou características de veículos), mediante subscrição do cliente e suportado por plataforma eletrónica. Já as PLATAFORMAS AGREGADORAS DE SERVIÇOS (INTERMEDIÁRIAS) são pessoas coletivas ou sociedades unipessoais que prestam serviços de alocação de passageiros a táxi, por qualquer canal. Estas PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS não são responsáveis pela definição do serviço e/ou preço.

Sublinha-se que plataformas relacionadas com negócios associados à economia de partilha estão fora do âmbito deste Grupo de Trabalho.

No que respeita ao **EIXO B – NATUREZA DO SERVIÇO**, NO QUE RESPEITA AO TRANSPORTE EM TÁXI, trata-se de serviço público, com prestação obrigatória de serviço, com Obrigações de Serviço Público (obrigação de transportar, obrigação tarifária e cobertura geográfica). Os VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS prestam serviço público, enquadrado por contrato e sujeito a regras de licenciamento e acesso à profissão. As PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS prestam um serviço de acesso público (por exemplo, centrais de chamadas) ou por subscrição (aplicações). No que respeita às Plataformas de Soluções de Mobilidade, o serviço condicionado a subscrição.

No **EIXO C – ACESSO À ATIVIDADE**: no que respeita ao TRANSPORTE EM TÁXI, trata-se de uma atividade sujeita a licenciamento. No que respeita aos requisitos de acesso, a proposta prevê a possibilidade de eliminação do requisito de capacidade financeira (por não trazer valor acrescentado e no perspectiva de simplificação), mantendo-se o dever de informação – pacto social, gerência e sede. Nos VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS a proposta implica o licenciamento da atividade e o dever de informação (pacto social, gerência, sede). Nas PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS existe o dever de informação e cumprimento dos requisitos de transparência, idoneidade, responsabilidade e proteção de dados pessoais. Nas PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE, aplica-se igualmente o dever de informação (pacto social, gerência, sede) e o cumprimento dos requisitos de transparência, idoneidade, responsabilidade e proteção de dados pessoais. A prestação de serviços de transporte nestas últimas deve ser assegurada por táxis ou por veículos descaracterizados (em cumprimento da respetiva regulamentação).

Sobre o **EIXO D – ORGANIZAÇÃO DO MERCADO**: no TRANSPORTE EM TÁXI mantém-se o regime em vigor incluindo a reserva de mercado, na via pública i.e. possibilidade de atender a pedidos de passageiros na via pública (*hailing*), estacionar em praças dedicadas, seguindo o regime de preços convencionados. No que respeita a VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, tratam-se de serviços necessariamente sujeitos a chamada ou pré-agendamento (via PLATAFORMA DE SOLUÇÕES MOBILIDADE). Este ponto não se aplica às PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS. No que respeita às PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE, trata-se da promoção de serviços por chamada ou pré-agendamento. O regime de preços é flexível, com salvaguarda para o consumidor/mercado (transparência na formação dos preços – preço mínimo e previsão de mecanismos de validação de eventuais multiplicadores e mecanismos de estimativa de preços. No caso de serviços distribuídos para táxis, aplica-se a respetiva convenção de preços, sendo usado o taxímetro.

No **EIXO E – ACESSO AO MERCADO**: no TRANSPORTE EM TÁXI mantém-se a utilização de veículos ligeiros (com lotação não superior a 9 lugares), sendo os veículos equipados com taxímetros e respeitando as normas de identificação do veículo. O licenciamento do veículo mantém-se (com eventual evolução, restringindo a idade dos veículos). Mantém-se a política municipal de fixação de contingentes, quer por gestão de acesso ao mercado, quer de gestão do espaço público. Quanto aos VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, estes são também veículos de lotação não superior a 9 lugares, funcionando em mercado aberto, não havendo lugar à aplicação de contingentes. Não existem requisitos aplicáveis no Acesso ao Mercado das PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS e das PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE (acesso livre). Os serviços de transporte proporcionados por essas PLATAFORMAS devem cumprir com todas as regras de acesso e permanência no mercado que lhes sejam aplicáveis (tantos os serviços prestados por táxis, como os serviços prestados por veículos descaracterizados).

No **EIXO F- REQUISITOS DO MOTORISTA**: todos os serviços que impliquem transporte de pessoas/passageiros devem ter requisitos uniformes – assim os motoristas que prestam serviços de TRANSPORTE EM TÁXI: e ou através de VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS apenas podem ser conduzidos por motoristas habilitados com CMT (Certificado de Aptidão profissional), tendo concluído com aproveitamento os cursos de formação inicial e contínua – prevê-se a possibilidade de ajustamento dos atuais programas de formação, com redução da carga horária. As PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE devem obrigatoriamente registar o número do CMT do Motorista e respetiva validade. O mercado de entidades formadoras é aberto a todas as entidades acreditadas pelo IMT para o efeito.

No **EIXO G – REQUISITOS DO VEÍCULO**: no que respeita ao TRANSPORTE EM TÁXI, os veículos devem manter os requisitos de segurança, características e estado de conservação, cumprindo com a



regulamentação aplicável em matéria de seguros. Pode ser considerado a introdução de um teto máximo para a idade dos veículos. É necessária a identificação do Operador (empresa) e do Motorista (CMT). Os VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS devem cumprir com todos os requisitos que se aplicam aos veículos que prestam transporte em táxi. Os requisitos de inspeção destes veículos devem ser equivalentes aos requisitos aplicáveis aos veículos que prestam serviços de transporte em táxi. É necessário identificar no interior do veículo o Operador e o Motorista /CMT), bem como o veículo (identificação universal por dístico aprovar pelo IMT, IP). No caso dos veículos que prestam serviços para as PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE, quando propriedade dessas empresas/plataformas (veículos próprios), devem cumprir com os requisitos aplicáveis aos VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS.

No **EIXO H – FISCALIDADE E BENEFÍCIOS FISCAIS**: no TRANSPORTE EM TÁXI aplica-se o regime do IVA com taxa reduzida (6%) e todos os outros benefícios fiscais atualmente aplicáveis (IUC, ISV, deduções em sede de IRS/IRC). Quando os serviços sejam prestados por VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS e tendo em conta os dispositivos das Diretivas da Tributação do IVA (que não permitem discriminação nos serviços de transporte de pessoas) aplica-se a mesma taxa de IVA (taxa reduzida de 6%). Não existindo OSP, não se considera a “compensação” por via de benefícios fiscais específicos. Os serviços (comerciais) inerentes à atividade própria das PLATAFORMAS são taxados à taxa normal do IVA (23%). Em ambos os casos, as Plataformas podem faturar por conta do Operador.

No **EIXO I – OUTROS REQUISITOS** (em especial faturação): no que respeita aos SERVIÇOS EM TÁXI, propõe-se a obrigatoriedade de emissão de fatura eletrónica (com possibilidade de entrega da fatura em papel ao cliente), com período de transição para efeitos de adaptação. Algumas especificidades (para além da fatura eletrónica obrigatória): no caso dos VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS deve ser publicitada a possibilidade de pagamento por via eletrónica, sendo este pagamento preferencial nos serviços potenciados por PLATAFORMAS (INTERMEDIÁRIAS e de SOLUÇÕES DE MOBILIDADE). No caso de aplicações baseadas em *smartphones*, é obrigatório as plataformas procederem ao registo da atividade – viagens, motorista, veículo, preço, distância e tempo, bem como os Operadores associados. Este registo deve estar disponível para as entidades reguladoras e deverá salvaguardar a privacidade do passageiro.

No **EIXO J - SALVAGUARDA DO CONSUMIDOR E RESPONSABILIDADE PERANTE O PASSAGEIRO**: em todos os casos prevê-se a publicitação (obrigatória) de mecanismos de reclamação e eventualmente mecanismos de recurso a centros de resolução de conflitos. No caso do TRANSPORTE EM TÁXI (reserva do direito ao uso da designação “táxi”) a responsabilidade é total, no que respeita ao transporte, sendo solidária entre a empresa e o motorista (também aplicável ao transporte em VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS). Nas PLATAFORMAS INTERMEDIÁRIAS, com a fatura deve ser emitido um código de identificação único da viagem, com transmissão de dados ao Cliente (o que também se aplica no caso das PLATAFORMAS DE SOLUÇÕES DE MOBILIDADE). Nestas, em particular, deve ser obrigatória a simulação do preço antes da viagem e devem ser introduzidos critérios de salvaguarda da privacidade do Cliente.

## **Processo de transição**

A nova regulamentação deverá prever mecanismo de transição, que permitam um período de tempo razoável para adaptação dos agentes de mercado, do ponto de vista dos operadores de transporte, motoristas, entidades de formação, entidades licenciadoras, em suma de todos os *stakeholders* envolvidos.

## **Posição das entidades quanto às recomendações**

### **DECO**

Apresentando um conjunto de sugestões de melhoria, concordou com a Proposta nos moldes apresentados.

A comunicação com a posição da DECO pode ser consultada em anexo.

### **APDL**

A proposta de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro apresenta-se como o *denominador mínimo* sobre a matéria, com o qual concordam, sublinhando que a preocupação da APDL, na ótica do Terminal de Passageiros, prende-se com a necessidade de proporcionar aos passageiros um serviço de transporte de excelência, ou seja, garantir que o serviço prestado pelos agentes económicos, que atuam nesta atividade do transporte de passageiros em automóvel ligeiro, possui qualidade e fiabilidade.

A comunicação com a posição da APDL pode ser consultada em anexo.

### **APL**

A APL manifestou que se revê na posição expressa pela APDL e que, dada a pertinência, relevância e abrangência dos comentários efetuados, entende como não sendo necessário fazer qualquer comentário adicional.

A comunicação com a posição da APDL pode ser consultada em anexo.

### **ANA Aeroportos de Portugal**

A ANA manifestou concordância com a proposta apresentada, na medida em que é atingido o principal objetivo: a clarificação da regulamentação do setor, com vista a clarificar as tipologias de transporte que servem o aeroporto.

Tendo em mente o serviço ao seu cliente, em particular ao cliente internacional, a ANA sublinhou a importância de serem retomados os trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a praça de táxis do Aeroporto de Lisboa.

### **Câmara Municipal do Porto**

A CMP manifestou a sua concordância de princípio relativamente à proposta.

### **Câmara Municipal de Lisboa**

A CML considera a proposta coerente e construtiva, nada tendo a opor ou a acrescentar na generalidade dos temas. Foram apresentadas sugestões de melhoria à proposta.

Foi sublinhada a disponibilidade para retomar os trabalhos relativos à praça do Aeroporto e Terminais de Cruzeiros.

A comunicação com a posição da CML pode ser consultada em anexo.

## **Antral e FPT**

Ao longo dos trabalhos a ANTRAL e FPT participaram de forma autónoma das discussões. Porém, relativamente ao posicionamento quanto aos resultados do Grupo de Trabalho, apresentaram duas posições conjuntas: uma no dia 17 de junho e um outro dia 21 de junho de 2016.

Na posição do dia 17, apresentada imediatamente antes da apresentação da proposta do IMT as associações "(...) *Entendem que o objeto do Grupo de Trabalho está esgotado, podendo assim, serem de imediato votadas e remetidas ao Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente as seguintes recomendações:*

- a) *O quadro legal atualmente em vigor, sobre os requisitos de acesso à atividade e ao mercado responde cabalmente às exigências, pelo que não carece, por agora, de qualquer alteração;*
- b) *Carecem de regulamentação, (no acesso e quanto a veículos) a atividade das entidades que utilizem plataformas digitais destinadas a aproximar passageiros e prestadores, bem como a forma e o modo de exploração e adesão de clientes e operadores às mesmas, a qual deve, sempre, respeitar os contingentes existentes, mas com a flexibilidade de os titulares das licenças, no quantitativo considerado adequado, poder optar por descaracterizar os respetivos veículos e os princípios da igualdade, sã concorrência e não discriminação."*

Conhecida a proposta do IMT, e na reunião destinada à sua discussão, as associações apresentaram uma nova posição conjunta – dia 21 de junho de 2016 - em que afirmam que tendo o "IMT esclarecido que tais viaturas [veículos descaracterizados] seriam provenientes do mercado aberto, fora dos contingentes fixados, sem qualquer limite, seja em número seja em área geográfica" não reconhecem "qualquer utilidade à discussão subsequente do documento".

As comunicações com as posições conjuntas das associações podem ser consultadas em anexo.

Destaca-se, ainda, que as associações apresentaram de forma individual contributos para a melhoria do setor do Táxi, que fazem parte dos elementos finais do Grupo de Trabalho, sendo anexados ao presente documento.

## Conclusões

Considera-se que foi atingido o objetivo proposto a este Grupo de Trabalho, nomeadamente ao nível da apresentação de recomendações para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro.

Sublinha-se o ambiente construtivo em que se desenvolveram os trabalhos, tendo sido manifestadas posições construtivas por todos os presentes, e respeitadas as diferentes posições de cada entidade.

As propostas de recomendações abrangem as atividades de transporte em Táxi, Transporte em Veículo Descaracterizado, Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias), Plataformas de Soluções de Mobilidade. Para cada uma destas atividades foram abrangidos temas relacionados com a Natureza do Serviço, Acesso à Atividade, Organização do Mercado, Acesso ao Mercado, Requisitos do Motorista, Requisitos dos Veículos, Fiscalidade e Salvaguarda do Consumidor e Responsabilidade perante o passageiro.

Em síntese destacam-se as seguintes recomendações:

- Reconhecer a tipologia de serviços de Transporte em Táxi, Transporte em Veículos Descaracterizados, Plataformas Agregadoras de Serviços (Intermediárias) e Plataformas de Soluções de Mobilidade;
- Reconhecer a necessidade de manutenção dos direitos e deveres associados ao setor do Táxi;
- Reconhecer que as novas plataformas de soluções de mobilidade introduzem no mercado novas dimensões e modelos de negócio, pelo que se recomenda a sua regulamentação na defesa do interesse público;
- Regulamentar a atividade de transporte em veículo descaracterizado, com requisitos de acesso à atividade similares aos do setor do Táxi, de acesso ao mercado num regime aberto e concorrencial, mas limitados a pedidos com origem em plataformas eletrónicas;
- Reforçar o papel do motorista certificado enquanto único profissional habilitado para a condução de veículos de táxi e de transporte em veículo descaracterizado;
- Ultrapassar os fatores de concorrência desleal, nomeadamente através da homogeneização dos requisitos de acesso à atividade.

Como nota final, regista-se que os representantes do setor do Táxi (ANTRAL e FPT), manifestaram a sua discordância pelo facto dos veículos afetos ao transporte em veículo descaracterizado não terem origem exclusiva no atual contingente de táxis.

*O Grupo de Trabalho dá por terminada a sua missão, deliberando submeter o presente relatório a Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.*

Participaram no Grupo de Trabalho o IMT, que coordena, a ANTRAL, a Federação Portuguesa do Táxi, as Câmaras Municipais de Lisboa e do Porto, a DECO, as Administrações dos Portos de Lisboa e do Douro e Leixões, a ANA Aeroportos de Portugal, e os gabinetes do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio, da Secretária de Estado do Turismo e do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.

**Assinaturas dos representantes do GT**

**Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente:**

**Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio:**

**Representante da Secretaria de Estado do Turismo:**

**Representantes da Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros:**

**Representante/s da Federação Portuguesa do Táxi:**

**Representante/s da Câmara Municipal de Lisboa:**

**Representante da Câmara Municipal do Porto:**

**Representante da ANA Aeroportos de Portugal:**

**Representante da Administração do Porto do Douro e Leixões:**

**Representante da Administração do Porto de Lisboa:**

**Representante/s da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor:**

## GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SETOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

### Anexos

- **Anexo I** Legislação atualmente aplicável
- **Anexo II** Benefícios fiscais setor do táxi
- **Anexo III** Pronúncia Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
- **Anexo IV** *Regulation of For-Hire Passenger Transport – Portugal in International Comparison – Case-Specific Policy analysis - International Transport Forum IOECD*
- **Anexo V** Atas do Grupo de Trabalho
- **Anexo VI** Propostas do Grupo de Trabalho – *versão apresentada em 17.06.2016*
- **Anexo VI** Posições Comuns Associações
- **Anexo VII** Contributos Específicos das Associações (setoriais)
- **Anexo VIII** Contributos de Outras Entidades

Considerando que, neste quadro, a CCDR Algarve entendeu que o empreendimento, na generalidade, é suscetível de ser considerado como possuidor de interesse regional, entendimento esse reiterado em setembro de 2015;

Considerando que, nos termos do Capítulo V, “Normas Orientadoras”, ponto 2.3.2 — Núcleos de Desenvolvimento Económico, do PROT Algarve, a concretização de um NDE carece sempre de:

a) Avaliação prévia do interesse regional do empreendimento por parte da autarquia local, da CCDR Algarve e da entidade da Administração Central competente em razão da matéria, ouvido o Observatório do PROT Algarve;

b) Aprovação de plano de pormenor ou plano de urbanização;

c) Contratualização entre o promotor e a autarquia local e, quando for o caso, com a Administração Central;

Considerando que, no caso dos NDE, tipo II, a referida avaliação prévia do interesse regional do empreendimento carece de homologação pelos membros do Governo com as respetivas intelas, conforme disposto no ponto supra referenciado do PROT Algarve;

Determina-se:

1 — Nos termos e para os efeitos do disposto do ponto 2.3.2 do Capítulo V do PROT Algarve e no uso das competências delegadas pelo Ministro da Economia no Secretário de Estado da Indústria e na Secretária de Estado do Turismo, através do Despacho n.º 2983/2016, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 40, de 26 de fevereiro, e pelo Ministro do Ambiente, na Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, através do Despacho n.º 489/2016, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 7, de 12 de janeiro de 2016, a homologação da avaliação prévia do interesse regional efetuada pelos serviços e entidades supra indicadas relativamente ao empreendimento “Algarve Cluster Multiusos” a implantar no sítio da Campina de Baixo, concelho de Loulé, conforme acima exposto e nos seus precisos termos, ficando, em consequência, o desenvolvimento e concretização do empreendimento condicionados aos termos da referida avaliação e ao cumprimento das regras e diretrizes constantes dos instrumentos de gestão territorial e das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente as decorrentes do previsto no artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, conjugado com o artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.

2 — Que a elaboração do plano municipal de ordenamento do território, necessário para a concretização do empreendimento “Algarve Cluster Multiusos”, seja objeto de um acompanhamento próximo, contínuo e que assegure, designadamente, a efetiva observância das condições apostas nas pronúncias das entidades consultadas.

8 de maio de 2016. — O Secretário de Estado da Indústria, *João Pedro do Rego dos Santos Vasconcelos*. — 5 de maio de 2016. — A Secretária de Estado do Turismo, *Ana Manuel Jerónimo Lopes Correia Mendes Godinho*. — 4 de maio de 2016. — A Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, *Célia Maria Gomes de Oliveira Ramos*.

209573223

## AMBIENTE

### Gabinete do Ministro

#### Despacho n.º 6476/2016

1 — Ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º, nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 11.º e no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, designo, como técnica especialista do meu gabinete, para exercer funções da área da sua especialidade, Joana de Avilez Bénard da Costa, com efeitos a partir de 12 de abril de 2016.

2 — Para efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 13.º do referido decreto-lei, o estatuto remuneratório da designada é o de adjunto de gabinete.

3 — Para efeitos do disposto no artigo 12.º do mesmo decreto-lei, a nota curricular da designada é publicada em anexo ao presente despacho.

4 — Publique-se no *Diário da República* e promova-se a respetiva publicação na página eletrónica do Governo.

6 de maio de 2016. — O Ministro do Ambiente, *João Pedro Soeiro de Matos Fernandes*.

## ANEXO

### Nota curricular

#### 1 — Dados pessoais:

Nome: Joana de Avilez Bénard da Costa  
Data de Nascimento: 17 de outubro de 1972

#### 2 — Habilitações académicas:

Frequência 2.º ano curso Ciências da Comunicação da Universidade Autónoma de Lisboa;  
Curso de Formação Geral CENJOR (Centro Protocolar de formação de Jornalistas);  
Cursos de curta duração: Jornalismo Digital (CENJOR);  
Construção de Sites (CENJOR);  
Literacia em Saúde (Le Monde Diplomatique);  
Circuito do Medicamento (INFARMED), Droga (SICAD);  
Formações várias e congressos promovidos pela Comissão Europeia.

#### 3 — Experiência profissional:

Jornalista 3.º grupo — Rádio Renascença, grupo R/COM (1993 a 2013);  
Jornalista freelancer- (2013-2016);  
Autora — “Na Urgência”, livro da coleção Retratos, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

209564962

#### Despacho n.º 6477/2016

Nos termos do n.º 1 do artigo 173.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 165.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 janeiro, revogo o n.º 2 do meu Despacho n.º 744/2016, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 10, de 15 de janeiro de 2016, e determino que o estatuto remuneratório da minha secretária pessoal, Carla dos Anjos Gonçalves Ferreira, seja o correspondente às funções exercidas, com efeitos a partir de 1 de abril de 2016.

6 de maio de 2016. — O Ministro do Ambiente, *João Pedro Soeiro de Matos Fernandes*.

209564832

### Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente

#### Despacho n.º 6478/2016

Considerando que:

a) O programa de Governo e as Grandes Opções do Plano preveem a implementação de novos conceitos de mobilidade urbana, que permitam reduzir a pressão do tráfego rodoviário, combatendo a poluição, propiciando maior rapidez e flexibilidade de deslocação e, simultaneamente, promovendo o bem-estar e qualidade de vida das populações;

b) O Plano Nacional de Reformas identifica a importância da modernização do setor do táxi como parte da estratégia da melhoria do transporte público em Portugal e promoção de um conceito de mobilidade sustentável;

c) As associações dos profissionais de táxi, Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Passageiros (ANTRAL) e Federação Portuguesa do Táxi (FPT), em reuniões tidas com o Governo, manifestaram a importância de proceder a ajustes e reformas da regulamentação que rege o setor com vista à sua modernização e melhoria do serviço prestado à população;

d) O Governo reconhece a importância do setor do táxi para a sua estratégia de melhoria da mobilidade quer ao nível da descarbonização das cidades, quer ao nível da operacionalização de soluções de transporte em regiões de baixa procura, enquanto garante da acessibilidade de populações mais isoladas;

e) O Governo apresentou um pacote de medidas de modernização do setor do táxi com vista à melhoria da sua imagem, do seu desempenho ambiental e da sua eficiência, mas também a promoção da flexibilização e inovação do negócio e do serviço, harmonizando e evoluindo a regulamentação do setor;

f) É reconhecido pelo regulador a limitação da regulamentação vigente para responder a novas tendências e novos modelos de negócio na mobilidade que têm captado o interesse de operadores e de clientes;

g) Existe um conjunto de tecnologias e de sistemas de informação que permitem a aproximação entre clientes e fornecedores de serviços,

# Anexo I





**AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES**

**Pronúncia N.º 4/2016**

**Regulação da Mobilidade e Transportes**

**Lisboa, em 05 de maio de 2016**



## PRONÚNCIA Nº 4/2016

### Regulação da Mobilidade e Transportes

**Objeto:** Pedido de análise estruturada sobre a atividade da plataforma tecnológica “Uber” e dos operadores a ela ligados, com vista a uma tomada de posição, quer no plano das Políticas Públicas, quer regulatório, que garanta a coerência dos serviços de transporte prestados ao público, a adaptação do setor à evolução tecnológica e enquadramento de mercado atual e a paz social entre os prestadores

**Contexto:** Discussão pública em Portugal, de um tema com mediatização global, entre operadores estabelecidos e regulados e um novo *player* que parece satisfazer necessidades equivalentes posicionando-se, em conjunto com os seus parceiros, como uma solução de mobilidade urbana, não sujeito à mesma regulação que os prestadores de transporte público tradicionais.

**Destinatário:** Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.



## Uber – ANÁLISE ESTRUTURADA, 2016

### ÍNDICE

<b>I. Enquadramento</b>	<b>pág. 05</b>
<b>I.1. Objeto</b>	<b>pág. 05</b>
<b>I.2. Contexto</b>	<b>pág. 06</b>
<b>II. Pronúncia AMT</b>	<b>pág. 08</b>
<b>II.1. A Uber em Portugal</b>	<b>pág. 10</b>
<b>II.1.1. Auto-qualificação da Uber</b>	<b>pág. 10</b>
<b>II.1.2. Inovação e Indústria de Redes</b>	<b>pág. 15</b>
<b>II.2. Atividades económicas existentes em Portugal</b>	<b>pág. 18</b>
<b>II.2.1. O setor dos Táxis</b>	<b>pág. 18</b>
<b>II.2.2. Os setores do <i>Rent-a-Car</i> e empresas turísticas</b>	<b>pág. 25</b>
<b>II.3 Caraterização jurídica da Uber</b>	<b>pág. 30</b>
<b>II.3.1. Caraterização do Tribunal</b>	<b>pág. 30</b>
<b>II.3.2. Avaliação da AMT</b>	<b>pág. 33</b>
<b>II.3.3. Execução da Sentença, de 25 de junho de 2015</b>	<b>pág. 41</b>
<b>II.4. Antecedentes IMT</b>	<b>pág. 42</b>



<b>II.5. Políticas da União Europeia</b>	<b>pág. 43</b>
<b>II.5.1. Europa Digital</b>	<b>pág. 44</b>
<b>II.5.2. Política de Concorrência</b>	<b>pág. 48</b>
<b>II.5.2.1. As Empresas</b>	<b>pág. 48</b>
<b>II.5.2.2. Os Estados</b>	<b>pág. 49</b>
<b>II.6. Situações Concorrenciais em Portugal</b>	<b>pág. 50</b>
<b>II.7. Políticas Públicas</b>	<b>pág. 52</b>
<b>II.7.1. Credibilidade</b>	<b>pág. 52</b>
<b>II.7.2. Proposta da Uber</b>	<b>pág. 54</b>
<b>II.7.3. Elementos para uma Política Inovadora</b>	<b>pág. 67</b>
<b>II.8. Previsível atuação da AMT</b>	<b>pág. 86</b>
<b>III. Considerações Finais</b>	<b>pág. 87</b>
<b>IV. Conclusões, Síntese da Análise Estruturada</b>	<b>pág. 90</b>



## I- ENQUADRAMENTO

### I.1. Objeto

1. A presente Pronúncia tem por objeto a **solicitação do Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente** (ofício n.º 305, de 22.03.2016) no sentido de sobre a *“Plataforma tecnológica Uber (...) concluir uma **análise estruturada** que sirva de suporte a uma tomada de posição, quer no plano das políticas públicas, quer regulatório, podendo estar em causa o **ajuste da regulação de atividades existentes, bem como o enquadramento regulatório de serviços emergentes.**”*
2. Esta **solicitação** é formulada no final do ofício supra referido e é precedida dos seguintes pressupostos:
  - a. Garantia da *“**coerência dos serviços de transporte prestados ao público, a adaptação do setor à evolução tecnológica e enquadramento de mercado atual e a paz social entre os prestadores**”*;
  - b. Surgimento de *“**um novo player que parece satisfazer necessidades equivalentes posicionando-se, em conjunto com os seus parceiros, com uma solução de mobilidade urbana, não sujeita à mesma regulação que os prestadores de transporte público tradicionais**”*;
  - c. Substituição frequente do serviço de táxi por *“**serviços de transporte contratados através da plataforma “Uber”, sendo aparentemente prestados e faturados por empresas de aluguer de veículos sem condutor, com contrato de condutor, e empresas de serviço de transporte turístico**”*;
  - d. *“**Preocupação do setor do táxi com a concorrência de um serviço equivalente**”, prestado através da “Uber”, que não cumpre os custos e requisitos de acesso à atividade, a fixação dos preços e os requisitos operacionais a que está sujeito o serviço de táxi;*



- e. *"Sobreposição material do serviço prestado através da "Uber" com o serviço de táxi licenciado pode conduzir a duas conclusões totalmente distintas: ou o "serviço Uber" corresponde ao exercício não licenciado da atividade de táxi; ou, ao invés, não se encontrando expressamente previsto na lei, concluindo-se que se trata de uma atividade não abrangida pelo âmbito das normas em vigor. Por outro lado, também o regime de locação de veículos não foi criado para uma prestação frequente e de volume significativo de serviços de transporte de passageiros ocasionais.";*
- f. *"A incerteza causada por estas circunstâncias aconselha prudência na tomada de posição pública sobre a matéria".*

## 1.2. Contexto

3. como é amplamente reconhecida a emergência da atividade da Uber em Portugal, assim como em muitos outros países, tem provocado uma forte contestação.

Os pressupostos explicitados no ponto 2. traduzem, por conseguinte, com grande realismo, a situação atual em Portugal, e justificam amplamente uma **reflexão aprofundada** sobre esta problemática.

- 3.1. Em Portugal este processo começou em 2014, e, presentemente têm sido noticiadas na imprensa diversas situações que testemunham o agudizar desta problemática de que se salientam as seguintes:

O Diário de Notícias digital publicou, em 29 de fevereiro pp., a notícia *"Taxistas pedem a ministro da Economia que faça "cumprir a lei" em relação à Uber"*.

Também em 29 de fevereiro pp., a edição do Dinheiro Digital publicou uma notícia sob o mesmo título *"Taxistas pedem a ministro que faça «cumprir a lei» em relação à Uber"*.

Em 1 de Março pp., o jornal "Público" publicou a notícia subordinada ao título *"Taxistas pedem a ministro que faça a Uber cumprir a lei"*.

Em 6 de Abril pp., o "sapo" noticiou que *"Taxistas anunciam semana de luta contra a Uber"*.



Segundo Florêncio Almeida, presidente da ANTRAL *"Na semana de 29 de abril, as duas associações (ANTRAL - Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros e FPT - Federação Portuguesa do Táxi) vão fazer acções de informação e sensibilização sobre a Uber."*

No passado dia 14 de abril, o jornal "Público" noticiou que *"Taxistas apelam à solidariedade da população na "luta contra a Uber"*.

3.2. No verão de 2015, mais de 11 mil pessoas assinaram uma petição entregue na Assembleia da República, que pedia ao Governo que agisse de forma a *"regular este sector, proporcionando escolha ao consumidor, e promovendo opções de mobilidade inteligentes que complementem as alternativas de transporte existentes."*<sup>1</sup>

3.3. A Uber é uma empresa americana, do setor de transporte e tecnológico, que desde 2009, data da sua constituição, se dedica a oferecer um serviço, semelhante ao táxi tradicional, através do uso de aplicativos tecnológicos, pela via da Internet.

A ferramenta em que a Uber alicerça o seu serviço é designada de "E-Hailing"<sup>2</sup>, cujo elemento central consiste na **requisição de um táxi** através de um dispositivo eletrónico, geralmente um *tablet*, ou um *smartphone*.

A Uber é titular de um domínio na internet ([www.Uber.com](http://www.Uber.com)) e de um sistema de descargas de aplicação para *smartphone* e outros.

Através desse meio e com veículos e condutores que através do mesmo se cadastram, a Uber desenvolve um serviço de transporte remunerado de passageiros em Portugal, aos utilizadores, também, aderentes.

Estes serviços funcionam através de uma "app", descarregada do *site* [www.Uber.com](http://www.Uber.com), a que qualquer pessoa pode aceder e instalar no seu equipamento móvel.

Uma pessoa que queira utilizar esta "app" tem de criar uma conta de utilizador, onde indicará o seu nome, endereço de correio eletrónico e número de telefone móvel, ao qual deverá associar um cartão bancário de pagamento válido.

<sup>1</sup> Petição acessível em <http://peticaopublica.com/pt/lew.aspx?pi=pt76967>.

<sup>2</sup> *The street hail market and the dispatch hail market.*



- 3.3.1. Em Lisboa, as opções são, além do Uber Black (viagens em carros topo de gama), o Uber X (viagens em veículos e com preços económicos), e o Uber GREEN (viagens com preços idênticos aos do Uber X, mas em veículos 100% elétricos).
- 3.3.2. No Porto, as opções disponíveis são o Uber X e o Uber Green.
- 3.3.3. Em todo o território nacional recorre a modalidades de transporte para empresas.

## II- PRONÚNCIA AMT

4. Atendendo a que a solicitação do GSEAA se foca também “... no suporte de uma tomada de posição... no plano das políticas públicas” parece útil realçar as diferenças que a lei atribui à Missão e aos Estatutos da AMT e do IMT.

Com este objetivo afigura-se-nos que a chave mais clarificadora da boa interpretação reside na Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na base da qual, e, através do Decreto-Lei nº 77/2014, de 14 de maio, o IMT se transformou num organismo de **regulamentação técnica** das diferentes atividades associadas a cada modo<sup>3</sup>, de **licenciamento**, e de **representante do Estado**, para efeitos do exercício da sua **função concedente**, na gestão das **concessões rodoviárias**, e de todas as matérias com eles relacionadas, designadamente, no que se refere à garantia da defesa do Estado concedente em sede das diversas **ações arbitrais** que são interpostas pelas concessionárias<sup>4</sup>.

Paralelamente, na base da mesma Lei-quadro, a AMT aparece como uma entidade nova criada *ab initio*, enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.<sup>5</sup>

5. Sendo esta a primeira solicitação do Governo no sentido de a AMT apresentar sobre um determinado tema uma “**análise estruturada**” que possa servir de “**suporte à decisão**”,

<sup>3</sup> A título meramente exemplificativo referam-se os Centros de Inspeção Técnica Automóvel, as cartas e outros títulos habilitantes de condução, os exames públicos e privados de condução, as Escolas de condução, os transportadores de passageiros, e, os de Marcadoras, o Rent-a-Car, as plataformas tecnológicas de intermediação entre a Procura e a Oferta, etc.

<sup>4</sup> Em articulação sistémica e permanente com o Gabinete Ministerial.

<sup>5</sup> AMT, Relatório de Atividades de 2015, publicitado no sítio da AMT, acessível em <http://www.amt-autoridade.pt/>.



quer no domínio das **Políticas Públicas**, quer no **campo regulatório**, importa **clarificar/desenhar** com criatividade a **metodologia** mais apropriada.

- 5.1. Nesse sentido, afigura-se-nos que esta Metodologia deverá ser **iterativa**, partindo (1) da **caraterização objetiva da situação existente em Portugal**, obtida através de informação prestada pela própria Uber, em cumprimento de uma solicitação expressa da AMT<sup>6</sup>, na medida em que Uber, enquanto "entidade" de mobilidade está sujeita aos Poderes previstos no artigo 46º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, para depois (2), a **submeter a diversos "Prismas Heurísticos"**, baseados nos *corpus* científicos mais relevantes em função da matéria, ou seja: (2.1.) do Direito, nacional e comunitário, (2.2.) da Economia, (2.3.) das Políticas Públicas, e (2.4.) da Regulação.

A aplicação destes sucessivos "Prismas Heurísticos" vai ser sumariada nas **Considerações Finais**.

A concluir, apresentar-se-ão as Conclusões com uma síntese relativamente à **Análise Estruturada** que nos foi solicitada.

- 5.2. A posição da AMT enquanto regulador económico independente é muito simples e compreensível perante os seguintes elementos:

5.2.1. A AMT não é um **micro legislador**.

5.2.2. Qualquer **regulação eficiente** exige como condição prévia sine qua non que todos os *players* nos mercados cumpram rigorosamente o ordenamento jurídico aplicável.

5.2.3. Qualquer **regulação eficiente** exige também uma atitude proativa que vise captar e antecipar a turbulência competitiva que molda o presente na construção dos múltiplos futuros verosímeis, e

5.2.4. Qualquer **regulação eficiente** tem obrigação de conferir pleno acolhimento aos pressupostos expressos no ponto 2. supra.

<sup>6</sup> Já na execução deste Metodologia, a AMT ouviu a Uber, no dia 1 de abril pp., e também as Associações representativas dos Táxis, a *Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL)*, e a *Federação Portuguesa do Táxi (FPT)*.

6. Assim sendo, a presente Pronúncia ocupar-se-á das seguintes Questões polares:

- 6.1. Que caracterização fatural da presença da Uber em Portugal?
- 6.2. Que enquadramento jurídico das atividades com as quais a Uber interfere?
- 6.3. O que é a Uber, juridicamente?
- 6.4. Que antecedentes conhecidos?
- 6.5. Que inserção no Direito e nas políticas da UE?
- 6.6. Que situações concorrenciais nos Mercados da Mobilidade, em Portugal?
- 6.7. Que Políticas Públicas?
- 6.8. Que antecipação da posição regulatória da AMT?

Sublinhe-se que estas duas últimas questões 6.7. e 6.8. equacionam a resposta à análise estruturada que o Gabinete do SEAA nos solicitou.

## **II.1. A “Uber” em Portugal: Que elementos caraterizadores?**

### **II.1.1. Caraterização obtida da própria Uber, solicitados pela AMT<sup>7</sup>**

7. À pergunta *“Qual o enquadramento jurídico ao abrigo do qual a Uber atua em Portugal?”* a Uber respondeu do seguinte modo:

*De forma a responder corretamente a esta questão, é importante fazer uma importante distinção entre o que é a atividade da Uber e a atividade dos parceiros da Uber em Portugal.*

<sup>7</sup> (1) Doc. 1 – E-mail da Uber, de 31.03.2016;

(2) Doc. 2 - Dossier sobre a atividade da Uber em Portugal, intitulado “A REVOLUÇÃO DOS SMARTPHONES: MELHORES OPÇÕES DE TRANSPORTE E NOVAS OPORTUNIDADES PARA AS CIDADES”;



**a) Uber**

*Existem duas empresas Uber relevantes para a prestação dos serviços da plataforma Uber em Portugal.*

*A Uber Portugal Lda. é uma sociedade de direito português, com sede em Lisboa, na qual trabalham a tempo inteiro seis pessoas e que tem como objetivo a divulgação e a prestação de serviços de suporte à operação da plataforma tecnológica da Uber em Portugal.*

*A Uber BV é uma sociedade de direito holandês que disponibiliza e opera uma plataforma tecnológica que, através de uma aplicação para smartphone, pretende ligar consumidores interessados em ser transportados a operadores económicos licenciados interessados em prestar este serviço. Esta ligação entre consumidores e operadores económicos licenciados é feita através da plataforma tecnológica da Uber na qual, quer os **consumidores**, quer os **operadores**, se registam após aceitarem expressamente os termos e condições de utilização da plataforma.*

*Materialmente, a atividade exercida pela Uber BV consiste numa atividade de intermediação: a Uber BV disponibiliza uma plataforma que permite a dois sujeitos (ao consumidor e ao operador económico) estabelecerem entre eles uma relação. (...)*

*Esta configuração jurídica dos serviços prestados pela Uber pode ainda ser analisada numa dimensão negativa, isto é, delimitando os serviços que a Uber não presta. Com efeito, a Uber BV não disponibiliza aos consumidores o serviço de transporte, na medida em que efetivamente a Uber BV não dispõe de veículos para neles transportar terceiros (não é proprietária, possuidora ou locatária de veículos com esse fim) e não tem contratos celebrados com condutores. Em consequência, a Uber não presta um serviço de transporte, não aluga veículos aos consumidores e não lhes oferece o serviço de condução de veículos (de que disponha ou de terceiros); e, de facto, não celebra com os consumidores contrato com tal conteúdo ou semelhante.*

*A contratação do serviço de transporte ou aluguer de veículo com condutor é celebrada diretamente entre o consumidor e o operador económico, sendo que tal facto sai*

salientado pela circunstância de o preço ser pago por aquele a este, e de este em consequência emitir o respetivo recibo e fatura eletrónica.

#### **b) Parceiros da Uber em Portugal**

*Em Portugal, a Uber opera exclusivamente em parceria com operadores económicos licenciados de acordo com a legislação em vigor. Este tipo de operadores já exercia esta atividade em Portugal antes da chegada da Uber ao mercado - a Uber veio, com recurso à sua plataforma tecnológica, criar uma intermediação mais simples e eficaz entre estes operadores e os consumidores, trazendo importantes oportunidades económicas ao primeiro, e mais opções de mobilidade aos últimos.*

*Os operadores licenciados com os quais a Uber opera em parceria em Portugal são autorizados a realizar atividades de transporte privado remunerado de passageiros ou aluguer de veículo com motorista ao abrigo dos regimes jurídicos que regulam as suas atividades, nomeadamente:*

- **Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor, táxi letra "A", previsto na Portaria n.º 149/89, de 4 de abril;**
- **Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros com motoristas de turismo, táxi letra "T", previsto no Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto;<sup>8</sup>**
- **Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos sem condutor (Rent-a-Car), ao abrigo da possibilidade de celebração de contrato adicional de condutor, previsto no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto;<sup>9</sup>**
- **Entidades autorizadas ao exercício da atividade de agências de viagens e turismo que transportem passageiros nos termos do Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio;<sup>10</sup>**  
e
- **Entidades autorizadas ao exercício da atividade das empresas de animação turística, nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio.<sup>11</sup>**

<sup>8</sup> O Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, foi alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 66/85, de 11.10, passando a vigorar o regime de preços livres de acordo com o Decreto-Lei n.º 16/82, de 23.01.

<sup>9</sup> O Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro.

<sup>10</sup> O Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio, foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 199/2012, de 24 de agosto.

*Embora concordemos que estes enquadramentos regulatórios, ou qualquer enquadramento regulatório para transporte remunerado de passageiros em vigência em Portugal, não tenham sido criados para acomodar a operação de plataformas tecnológicas como a Uber - até porque a Uber só chegou ao mercado português em 2014 - os operadores enquadrados nestes regimes legais não deixam de estar ao abrigo das leis em vigor.*

*Para que a mobilidade em Portugal seja mais clara e transparente para todos os operadores e consumidores, defendemos a criação de um diploma regulatório<sup>12</sup> moderno para o setor que traga uma mobilidade melhor aos consumidores portugueses e visitantes que se deslocam ao nosso país, que permita o acesso e a criação de oportunidades económicas e de trabalho a operadores e motoristas, e que esteja alinhado com os interesses das cidades<sup>13</sup> e economia portuguesas."*

8. À pergunta **"De que forma são tributadas em Portugal, as atividades económicas que a Uber exerce em Portugal?"**, a Uber respondeu da seguinte forma:

*"Na Uber, todas as viagens são pagas eletrónica e automaticamente, com recurso ao cartão de pagamento bancário registado pelo utilizador na sua conta. Não existem pagamentos em numerário aos motoristas. Por conseguinte, todas as transações e todos os céntimos transacionados através da plataforma são rastreáveis. Isto resulta num elevado nível de transparência e num forte contributo para o cumprimento de todas as obrigações fiscais no setor, dominado historicamente por pagamentos em dinheiro e onde o cumprimento de obrigações fiscais é, por conseguinte, mais difícil de assegurar.*

*No final de cada viagem é automaticamente emitida uma fatura eletrónica em nome do prestador de serviço de transporte, com os dados fiscais introduzidos pelo utilizador, através de uma plataforma eletrónica homologada pela Autoridade Tributária e Aduaneira (...)*

*As faturas emitidas em cada viagem são disponibilizadas aos parceiros, que as submetem à Autoridade Tributária no formato SAF-T (Standard Audit File for Tax), o*

<sup>11</sup> O Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19.07, e pelo Decreto-Lei n.º 188/2015, de 3.09.

<sup>12</sup> Sublinhado nosso. Nota-se desde já que esta solicitação envolve diversos riscos como se verá adiante concretamente no ponto 26.

<sup>13</sup> Sendo atualmente os táxis objeto de contingentes fixados pelas Aduanas, importa desde já saber se os seus titulares, enquanto órgãos de soberania, partilham deste ponto de vista.



*padrão internacional para informação fiscal eletrónica definido pela OCDE. Portugal foi o primeiro país do mundo a adotar este padrão, em 2008.*

*Todos os parceiros e motoristas da Uber em Portugal estão registados para efeitos fiscais em Portugal, e pagam os seus impostos no país.*

*A Uber, enquanto plataforma internacional, tem a sua sede fiscal na Holanda, onde a maioria dos seus colaboradores para mercados europeus trabalha, e a partir de onde a empresa Uber BV assegura a operação da plataforma tecnológica em Portugal e em dezenas de outros países. A Uber BV cobra um valor<sup>14</sup> aos parceiros por ligá-los aos utilizadores, e por processar os pagamentos eletrónicos das viagens. Como uma empresa internacional com operações em dezenas de países, a Uber BV cumpre com todas as suas obrigações fiscais e com as regras de tributação internacionais e da União Europeia, como aliás se passa com variadíssimas outras empresas.*

*Em Portugal, a Uber Portugal Lda. emprega uma equipa local e portuguesa de seis pessoas. Esta empresa cumpre com todas as suas obrigações fiscais no país, e todos os rendimentos dos elementos da equipa são tributados em Portugal, o que inclui o pagamento de IRS e Segurança Social e demais impostos, taxas e contribuições previstos na legislação.*

*Graças à tecnologia, é possível trazer um nível elevado de transparência financeira e fiscal à mobilidade, que resulta num forte contributo para o cumprimento das obrigações fiscais por todos os envolvidos."*

9. É ainda importante caracterizar a Uber através de outros documentos que ela própria enviou à AMT, nomeadamente o intitulado "A REVOLUÇÃO DOS SMARTPHONES: MELHORES OPÇÕES DE TRANSPORTE E NOVAS OPORTUNIDADES PARA AS CIDADES", nada esclarecendo quanto à natureza jurídica da Uber, nem quanto ao enquadramento jurídico ao abrigo do qual atua, nem quanto à forma de tributação das atividades económicas que exerce em Portugal.

O objetivo do documento pretende apenas descrever:

---

<sup>14</sup> E esta operação inclui IVA?

“ Os benefícios de serviços de ride-hailing como a Uber; e

- O nosso compromisso de trabalhar com os responsáveis políticos e reguladores no sentido de criar um novo quadro regulatório que vá de encontro aos interesses de todos os agentes envolvidos – baseado em quadros regulatórios já existentes (e que estão a funcionar bem) a nível internacional.”

Sobre esta matéria é relevante igualmente ponderar no *dossier* a que se refere o ponto 17.4. infra e que foi incluído na audição que o então Presidente do IMT (atual da AMT) realizou perante a Assembleia da República, em 10 de março de 2015.

Esta metodologia da AMT vai ao encontro do pressuposto da solicitação do SEAA, enunciado na alínea b. do ponto 2. supra, relativo ao surgimento de “*um novo player que parece satisfazer necessidades equivalentes*” ao serviço de táxi, “*posicionando-se, em conjunto com o seus parceiros, com uma solução de mobilidade urbana, não sujeita à mesma regulação que os prestadores de transporte público tradicionais*”.

#### II.1.2- Caracterização obtida através da reflexão teórica no âmbito da Economia Industrial, especificamente nas suas aplicações à Inovação e à Indústria de redes, bem como aos mercados globalizados<sup>15</sup>

10. A realidade Uber, referida nos pontos anteriores, pode ser interpretada como sendo apenas um exemplo de uma outra realidade, em tese muito mais vasta, e que resulta de um **complexo integrado de inovações tecnológicas/sociais/culturais/económicas**, que, no seu conjunto se podem qualificar como “**inovações paradoxais**”, porquanto são, a um tempo, **radicais** ou **disruptivas**, pelo *breakthrough* (*salto de uma clivagem muito significativa face à situação anterior*) que são suscetíveis de introduzir na gestão dos grandes sistemas, e, por outro lado **incrementais** pelo reduzido investimento que exigem para a sua operacionalização numa dada *geografia concorrencial* quer do lado do fornecedor do serviço, quer do lado do potencial utilizador.

<sup>15</sup> *Anticipating 21st Century. Competition Policy the New High-Tech, Global Marketplace.*

A inovação e a tecnologia enquanto dimensões do processo concorrencial atuando em Mercados Globais – tema das audiências realizadas em 1995, nos EUA, promovidas pela Federal Trade Commission presidida por ROBERT PITOFSKY.

Estas realidades conformam aquilo que desde os anos 90 são integrados nas análises conceptuais das Políticas de Regulação e de Concorrência nos EUA como sendo os  **Mercados da Inovação**.

Entre estes, no caso presente, avultam os designados *"low cost innovation markets"*.

Não são necessários novos investimentos em I&DT de base, mas são suficientes investimentos reduzidos para extrair sinergias concretas a partir de tecnologias já maduras aplicadas num ambiente web: **digitalização; redes de banda larga; infraestrutura de armazenamento de dados ancorados na cloud.**

Isto começa a acontecer quando num ambiente propício manifesta-se a *"ideia"* da oportunidade de um determinado **modelo de negócio**.

Há então que saber aproveitar e potenciar as plataformas tecnológicas que permitem construir arquiteturas organizacionais, sociológicas e computacionais, que por sua vez permitem a interação entre a Procura e a Oferta de um determinado **Serviço**.

Em cada um dos elementos desta arquitetura organizacional existe uma componente de **inovação incremental**, mas da sua integração num complexo estruturado somos conduzidos a uma **inovação radical**, que permite um **sem número de aplicações de negócio**, que naturalmente são multiplicadas exponencialmente pelas **dinâmicas heterogêneas de globalização**, típicas da nossa contemporaneidade.

10.1. O elemento **cultural**<sup>16</sup> prevalecente naquele **complexo integrado de inovações** oscila entre a **apetência para a novidade**, própria da "cultura do efêmero", e, a **confiança** quase espontânea e sem reservas que se instala entre desconhecidos, mas que aliás é hoje frequente nas redes sociais de perímetro cada vez mais consolidado. Significa isto que este elemento cultural se envolve num **mercado de dimensões globais**, atravessando diversas **Soberanias Estaduais**.

10.2. Simplesmente, como se verá adiante, esta confiança poderá envolver **riscos regulatórios** na medida em que propicia o **crescimento do Poder de Mercado**,

<sup>16</sup> MICHAEL E. PORTER, "Attitudes, Values, Beliefs; and the Microeconomics of Prosperity", in LAWRENCE E. HARRISON, SAMUEL P. HUNTINGTON (eds) Culture Matters, New York: 2000.



favorece a cartelização, e, para além do mais, poderá permitir a subtração de atividades económicas à Soberania Tributária dos Estados.

É então habitual neste contexto fazer a apologia da redução dos custos de transação desta economia, invocando, em conformidade, o acréscimo da eficiência na utilização dos ativos já existentes, e da propensão para o investimento. Mas omite-se o aumento substancial dos custos da informalidade que podem claramente conduzir a um saldo líquido negativo.

10.3. A simbiose entre as componentes computacionais, sociológicas e organizacionais, com particular relevo nos algoritmos que conduzem ao "pricing" aplicável a determinados serviços nos mercados de inovação suscita importantes riscos de cartelização a que as Autoridades de Regulação e de Concorrência devem estar cada vez mais atentas.

Na verdade, como se sabe, os algoritmos computacionais, na sua discriminação de preços nos supra referidos mercados da inovação, através de protocolos com um elevado grau de complexidade, ampliado por uma velocidade tão elevada de análise de milhões de dados, permitem influenciar o comportamento dos consumidores, quase em tempo real, colocando assim os modelos convencionais da economia industrial, perante a "impossibilidade" de garantirem uma concorrência equitativa em que a efetiva liberdade de escolha é assegurada.<sup>17</sup>

10.4. Uma outra razão para a qualificação "inovações paradoxais", emerge dos múltiplos efeitos de externalidades que as plataformas "low cost" tipo Uber possuem advenientes de uma possível conjugação com as "Inovações high-cost" associadas às tecnologias *big data*, "Comunicações complexas com sensores embebidos", e às designadas "internet das coisas"<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> 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, jan 2004.

<sup>18</sup> "Big data Technologies" – são as tecnologias que trabalham com uma novíssima unidade de medida, "zettabyte", ou seja  $10^{21}$  bytes, o que significa uma capacidade indescritível de armazenar informação, de sobre ela aplicar sofisticadíssimas tecnologias de análise, e de processar tudo isto a uma velocidade inimaginável.  
Estas tecnologias são a alavanca processual para a migração efetiva da sociedade da informação para a sociedade do conhecimento e desta para a sociedade das competências, em particular daquelas que permitem saltos competitivos, hoje incomensuráveis.  
"Internet das coisas" – expressão que designa um conjunto de equipamentos que permite efetivar comunicações, em redes "wired and wireless", com sensores que viabilizam o conhecimento e a ponderação do comportamento de pessoas, de quaisquer organismos biológicos, de máquinas, de veículos e de infraestruturas, com "delays" muito reduzidos.

Estas externalidades implicam **riscos regulatórios** muito ponderosos que as **Autoridades de Regulação e de Concorrência em Democracias de elevada qualidade e de respeito pelos direitos Humanos de cidadania, não podem e não devem ignorar.**

Neste contexto, as sugestões de *data-led Regulation* são inaceitáveis.

Na verdade, elas configuram um regresso ao paradigma de *over-regulation*, tendo **falhas de regulação**, agora dissimuladas pela *tecnologia da modernidade*, **violando** não só a **Lei-quadro das entidades reguladoras** (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), mas também a **jurisprudência da União Europeia**, nomeadamente a que respeita aos **Direitos Humanos**, e, mais importante ainda, a filosofia subjacente à **Constituição da República Portuguesa**, no que tange aos **Direitos, Liberdades e Garantias**.

10.5. Assim sendo, uma hipotética adoção de um diploma legislativo que seguisse de perto aquele que foi apresentado pela Uber ao IMT em 16 de março pp., apresentado à AMT em 4 de abril pp., e que nesta pronúncia é analisado com detalhe no ponto 26 infra, constituiria uma volumosa **“falha de regulação”**, que colocaria em crise o cumprimento da Missão da AMT, no que esta significa de **“suprir falhas de Mercado sem gerar falhas de Estado...”**<sup>19</sup>

Os pontos 10.2. a 10.5. vêm plenamente ao encontro da *“prudência na tomada de posição pública sobre a matéria”*, a que se refere a carta do Gabinete do SEAA (ver ponto 2. supra).

## **II.2. Atividades Económicas existentes em Portugal, com cuja dinâmica concorrencial a Uber interfere?**

### **II.2.1.O “setor” dos TÁXIS, enquanto indústria de serviços e de conteúdos**

11. A atividade de transporte em táxi congrega uma vocação empresarial com uma prestação de serviços e de conteúdos aos utilizadores e consumidores.

<sup>19</sup> AMT, Relatório de Atividades de 2015, publicado no sítio da AMT, acessível em <http://www.amt-autoridade.pt/>.

Nesse contexto visa o lucro como qualquer empresa prestadora de serviços, e, comporta uma importante estrutura de custos associados, como o alvará, a aquisição dos veículos, o licenciamento, a contratação e formação de motoristas, com **tecnologias cada vez mais limpas**, e com equipamentos que permitem a **localização**, a **comunicação**, e, a **conectividade**, os respetivos seguros que cubram o transporte de passageiros, em paralelo com as condicionantes de estacionamento, estipuladas pelas Câmaras Municipais.

A isto acresce evidentemente o integral cumprimento das obrigações tributárias, em conformidade com a legislação aplicável.

Significa isto que estamos perante uma atividade fortemente regulamentada pelo direito nacional, e, que em grande medida reflete a transposição de diretivas comunitárias, de que se procura uma resenha sistematizada nos pontos seguintes.

#### 11.1. Acesso à atividade

11.1.1. O transporte público em veículos ligeiros de passageiros só é permitido através do **“transporte em táxi”**, regulado pelo **Decreto-Lei n.º 251/98**, de 11 de agosto, alterado pela Lei n.º 156/99, de 19 de setembro, pela Lei n.º 106/2001, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março, pelo decreto-lei n.º 4/2004, de 6 de janeiro, e pela **Lei n.º 5/2013**, de 22 de janeiro.

Importa salientar que a Lei n.º 5/2013, alterou o Decreto-Lei n.º 251/98, de forma a conformá-lo com a disciplina do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que **transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006**, relativa aos serviços no mercado interno.

O artigo 3º, sob a epígrafe **“Licenciamento da atividade”** dispõe o seguinte:

**“1 - A actividade de transportes em táxi só pode ser exercida por sociedades comerciais ou cooperativas licenciadas pela Direcção-Geral de Transportes**

*Terrestres (DGTT), ou por empresários em nome individual no caso de pretenderem explorar uma única licença.*

*2 - Aos concursos para a concessão de licenças para a actividade de transportes em táxi podem concorrer para além das entidades previstas no número anterior, os trabalhadores por conta de outrem, bem como os membros de cooperativas licenciadas pela DGTT, e que preencham as condições de acesso e exercício da profissão definidas nos termos deste diploma.*

*3 - A licença para o exercício da actividade de transportes em táxi consubstancia-se num alvará, o qual é intransmissível e é emitido por um prazo não superior a cinco anos, renovável mediante comprovação de que se mantêm os requisitos de acesso à actividade.*

*4 - A DGTT procederá ao registo de todas as empresas titulares de alvará para o exercício desta actividade."*

Atualmente é o IMT, entidade que sucedeu à anterior DGTT, responsável pela emissão destas licenças, preenchidos que estejam os respetivos requisitos. (Decreto-Lei n.º 236/2012, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio).

O licenciamento é titulado por um alvará, emitido e renovável, com validade máxima de 5 anos, mediante a comprovação, nos termos do artigo 6º, n.º 2, da Portaria n.º 334/2000, de 12 de junho, de que as empresas possuem ou mantêm o requisito de capacidade financeira, para o exercício da atividade de transportador em táxi, desde que:

- No início da atividade, possuam, pelo menos, o capital social mínimo estabelecido para constituição de sociedades comerciais<sup>20</sup> ou cooperativas;

<sup>20</sup> O Decreto-Lei n.º 33/2011, de 7 de Março, que alterou o Código das Sociedades Comerciais, o Regime Especial de Constituição Imediata de Sociedades e o Regime Especial de Constituição de Sociedades "on line", estabelece que o capital social das sociedades por quotas a constituir possa ser livremente fixado pelos sócios e que estes procedam à entrega das suas entradas nos cofres da sociedade até ao final do primeiro exercício económico. De acordo com esta alteração, em vez dos anteriores 5.000 euros, uma sociedade por quotas pode ser constituída com o capital mínimo de 1 euro, caso se trate de sociedade unipessoal, ou 2 euros se estiverem em causa dois sócios.



- Na renovação, o montante de capital e reservas seja equivalente a, pelo menos, €1.000 por cada táxi licenciado.

## 11.2. Licenciamento de veículos/Contingentes Municipais

### 11.2.1. As empresas titulares de alvará emitido pelo IMT podem licenciar veículos para transporte em táxi.

As licenças são emitidas pelos Municípios, nos termos do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 251/98, mediante concurso público, dentro de contingentes fixados com periodicidade não inferior a 2 anos, e caducam com os alvarás (artigos 13º e 14º).

Tais veículos obedecem ainda a uma série de requisitos igualmente definidos no diploma legal em referência, como sejam os definidos nos artigos 10º e 13º, sobretudo a exigência de taxímetros, salvo caso de isenção, e o cumprimento dos requisitos previstos na Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril, (que define as características e as normas de identificação dos veículos a utilizar na atividade de transportes em táxi), Despachos n.º 15680/2002, de 15 de julho (estabelece a obrigatoriedade dos automóveis utilizados no transporte público de passageiros possuírem extintores de incêndio em condições de imediato funcionamento, colocados em locais bem visíveis e de fácil alcance) e n.º 10009/2012, de 25 de julho (que contem normas de identificação dos veículos licenciados).

O próprio regime de estacionamento é fixado pelas respetivas Câmaras Municipais, conforme dispõe o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 251/98, a prestação de serviço é obrigatória, não podendo ser recusada, salvo nos casos previstos na lei (artigo 17º), e considera-se existir abandono de atividade, caducando a licença, "sempre que os táxis não estejam à disposição do público durante 30 dias consecutivos ou 60 interpolados dentro do período de um ano." (artigo 18º).

### 11.3. Certificação de motoristas

11.3.1. Os regimes jurídicos de acesso e de exercício da profissão de motorista de táxi e de certificação das respetivas entidades formadoras foi aprovado pela **Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro**<sup>21</sup>.

Nos termos do disposto no artigo 3º do diploma legal em referência, para aceder à atividade de motorista é *"obrigatório a posse de título profissional de motorista de táxi, designado de CMT<sup>22</sup>, para o acesso e exercício da profissão."*

Este certificado de motorista de táxi, *"comprova que o seu titular é detentor das formações inicial e contínua exigidas nos termos da presente lei."* (artigo 4º)

De acordo com o artigo 4º n.º5 *"O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), é a entidade competente para emitir o CMT, cujo modelo é fixado por despacho do presidente do conselho diretivo do mesmo instituto."*

Por sua vez a obtenção deste certificado está, nos termos do artigo 5º, *"dependente do preenchimento cumulativo, por parte do candidato, dos seguintes requisitos:*

- a) *Titularidade da habilitação legal válida para conduzir veículos automóveis, da categoria B, com averbamento da classificação no grupo 2;*
- b) *Não ser considerado inidóneo, nos termos do artigo seguinte;*
- c) *Escolaridade obrigatória exigível ao candidato requerente;*
- d) *Aprovação no exame previsto no artigo 12.º;*
- e) *Domínio da língua portuguesa.*

<sup>21</sup> Que procedeu à conformação do regime jurídico da certificação das entidades formadoras que consta do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transporte para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno; e à adaptação do regime de acesso e exercício da profissão de motorista de veículos ligeiros de passageiros de transporte público de aluguer, adiante designado por motorista de táxi, ao enquadramento legal constante da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpôs para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e do Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho, que criou o sistema de regulação de acesso a profissões (SRAP).

<sup>22</sup> Certificado de motorista de táxi.



2 - Verificados os requisitos mencionados no número anterior, o candidato requer ao IMT, I. P., a emissão do CMT, conforme modelo de requerimento a aprovar por despacho do presidente do conselho diretivo do mesmo instituto.

3 - No prazo de 60 dias, o IMT, I. P., pronuncia-se sobre o requerimento e, se for caso disso, emite o CMT. "

No artigo 2º impõe-se uma série de deveres aos motoristas<sup>1</sup> de táxis, de que se destacam:

- e) Acionar o taxímetro no início da prestação do serviço de acordo com as regras estabelecidas e manter o respetivo mostrador sempre visível;
- f) Colocar o certificado de motorista de táxi (CMT), o CMT provisório ou o comprovativo da entrega da declaração prévia (...) no lado superior direito do para-brisas, de forma bem visível para os passageiros;
- g) Cumprir o regime de preços estabelecido nos termos legais."

#### 11.4. Regime de preços

11.4.1. Os preços de atividade estão tabelados, mediante convenção celebrada entre a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE) e as associações do setor e devem ser afixados no veículo, conforme o exige o Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

11.4.2. A convenção de preços atualmente em vigor foi assinada, em 27 de dezembro de 2012, pela DGAE, pela Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e pela Federação Portuguesa do Táxi (FPT).

11.4.3. O preço dos táxis em Portugal, sujeito a regras tarifárias estabelecidas e convencionais que não podem ser alteradas, é revisto periodicamente.

Para melhor compreensão do regime de preços importa atentar no Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10 de julho, que é um diploma básico, ainda em vigor, e, que foi concebido para objetivos anti-inflacionistas imediatos de caráter global, com o designio reconhecido de permitir um acompanhamento rigoroso da formação dos preços, "de forma a assegurar a



*formação progressiva de uma política de preços suscetível de conter o agravamento destes e incrementar o desenvolvimento económico*<sup>23</sup>.

Neste sentido, prevê seis regimes de preços: preços máximos, preços controlados, preços declarados, preços contratados, preços de margens de comercialização fixadas e de preços livres.

Entretanto ao longo da década de 80 foi-se assistindo ao surgimento de vários regimes de preços bastante flexíveis que aos poucos iriam esvaziar os regimes mais rígidos.

A Portaria n.º 450/83, de 19 de abril, criou o regime de preços convencionados, ao abrigo do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 329-A/74, assente num regime de consenso e de auto responsabilidade dos agentes económicos que poderão agir livremente dentro da margem de manobra acordada, tendo em vista *“associar os agentes económicos a uma atuação conducente à contenção da inflação”*<sup>24</sup>

#### 11.5. Para concluir, importa refer:

##### 11.5.1. Os requisitos relativos ao:

- Acesso à atividade
- Licenciamento de veículos
- Certificação de motoristas,

correspondem à transposição de diretivas comunitárias.

Qualquer permissão para uma atividade concorrencial daquela que as empresas de táxis exercem, sem estas restrições, configura obviamente algo que é preciso **validar face aos objetivos** com que aquelas **diretivas obrigam os Estados Membros**, e, extrair daí as necessárias consequências.

##### 11.5.2. O regime de **Preços Convencionados** corresponde, no ordenamento jurídico português, a uma boa prática para suprir as falhas de mercado decorrentes da

<sup>23</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10.07.

<sup>24</sup> Preâmbulo da Portaria n.º 450/83, de 19 de abril.



óbvia **assimetria de informação**, tendo em conta os regimes de Preços estabelecidos na legislação posterior a 25 de abril de 1974.

Esta regulamentação muito detalhada da atividade ilustra bem a **“preocupação do setor do táxi com a concorrência de um serviço equivalente, prestado através da “Uber”, que não cumpre os custos e requisitos de acesso à atividade, a fixação dos preços e os requisitos operacionais a que está sujeito o serviço de táxi”**, expressa na carta do SEAA, a que se refere a alínea d.) do ponto 2. supra.

#### **II.2.2. O “setor” Rent-a-Car, enquanto indústria de serviços e de conteúdos, em paralelo com empresas turísticas**

12. O regime do acesso e exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, designada por *Rent-a-Car*, consta do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro.

Este regime de acesso enquadra-se nas regras do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, que estabeleceu os princípios e os critérios que devem ser observados pelos regimes de acesso e de exercício de atividades de serviços na União Europeia.

O regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 181/2012 **abrange apenas a atividade de locação de veículos, não incluindo outros tipos de contratos ou prestação de serviços de disponibilização de veículos por períodos muito reduzidos, vulgarmente designados por *car sharing*, em que o principal objetivo é a gestão de frotas das empresas, nem alugueres de longa duração, vulgarmente designados de ALD ou *renting*.**

O regime jurídico do *Rent-a-Car* permite ainda a celebração de contratos de aluguer de veículos *Rent-a-Car* com condutor, sujeitos ao cumprimento dos requisitos ali estabelecidos, designadamente a menção da disponibilização do condutor, o qual deve ser contratado pelo locador. O contrato deve obrigatoriamente obedecer à forma e conter



os elementos elencados no artigo 9º, destacando-se a identificação das partes, preço a pagar, serviços complementares e data e local do início e fim do aluguer.

Ou seja, se é verdade que as **empresas de Rent-a-Car** podem celebrar contratos de aluguer de veículos sem condutor, ou com condutor em circunstâncias especialmente previstas, **não podem, face ao regime legal em vigor, realizar validamente, a título de prestação frequente e de volume significativo, o transporte remunerado de passageiros ocasionais.**

É ainda importante salientar que o regime jurídico do *Rent-a-Car* **proíbe, nos termos do n.º 3 do artigo 6º, a sublocação dos veículos alugados.**

#### 12.1. Acesso à atividade

12.1.1. A atividade de *Rent-a-Car* pode ser exercida por pessoas singulares ou coletivas estabelecidas em território nacional (artigo 1º do Decreto-Lei n.º 181/2012).

O exercício da atividade está sujeito a comunicação prévia ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (artigo 3º).

O requerente deve, nos termos do artigo 4º, possuir **idoneidade** devidamente comprovada, propor-se **explorar um número mínimo de veículos (sete, para o aluguer de automóveis ligeiros de passageiros)** e **dispor de, pelo menos, um estabelecimento fixo para atendimento ao público.**

A idoneidade é aferida relativamente ao requerente e, tratando-se de pessoa coletiva, também relativamente aos responsáveis pela administração, direção ou gerência, designadamente através da consulta do certificado do registo criminal, a promover pelo IMT.

São consideradas idóneas, de acordo com o artigo 5º, n.º2, *“as pessoas relativamente às quais não se verifique qualquer dos seguintes factos:*

*a) Proibição legal para o exercício do comércio;*



*b) Condenação, com trânsito em julgado, por infrações cometidas às normas relativas ao regime das prestações de natureza retributiva, ou às condições de higiene e segurança no trabalho, à proteção do ambiente e à responsabilidade profissional, nos casos em que tenha sido decretada a interdição do exercício da atividade de Rent-a-Car, ou inibição do exercício do comércio por ter sido declarada a falência ou insolvência, enquanto não for levantada a inibição ou a reabilitação do falido.”*

## 12.2. Licenciamento de veículos

12.2.1. Na atividade de *Rent-a-Car* só podem ser utilizados **veículos** que obedeam aos **requisitos cumulativos** enunciados no artigo 6º:

- **Sejam matriculados em Portugal**, sem prejuízo de os veículos de matrícula estrangeira em regime de aluguer sem condutor, admitidos temporariamente no território nacional, poderem ser realugados nos termos previstos no artigo 37º do Código do Imposto sobre Veículos;
- **Sejam propriedade do locador, ou adquiridos em regime de locação financeira;**
- **Não tenham mais do que cinco anos** contados a partir da data da primeira matrícula, salvo nos casos dos veículos com características especiais, cujo limite de idade é definido por deliberação do conselho diretivo do IMT;
- **Pelo menos 10% dos veículos** do prestador de serviços, afetos ao exercício da atividade de *Rent-a-Car*, devem cumprir as **normas ambientais designadas de «Euro V»**, nos termos do Decreto-Lei n.º 346/2007, de 17 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 196/2009, de 24 de agosto.

12.3. O aluguer de automóveis sem condutor é uma atividade que representa uma importante mais-valia, sobretudo para o turismo em Portugal.



É uma forma generalizada de atrair os turistas a efetuar gastos complementares, além da passagem aérea, do alojamento, das refeições, das compras e de alguma animação, isto no que se refere ao "pacote turístico", promovido pelos operadores turísticos estrangeiros e comercializado pelas extensas redes de agências de viagens retalhistas, praticamente, em todo o mundo.

Uma das formas de facilitar o crescimento desta atividade será o desenvolvimento de destinos turísticos associados aos respetivos atrativos turísticos responsáveis pela deslocação e pela expectativa da visita.

O "Rent-a-Car" funciona como facilitador da visita a atrativos turísticos, sobretudo em locais rurais mais remotos, em especial nas regiões que não dispõem de aeroporto.

Mas, também é adotado pelos segmentos das viagens de negócios, de reuniões e congressos.

12.4. Nesta atividade de *Rent-a-Car* o transporte é um agente facilitador, com função básica e imprescindível de aproximação, da oferta e da procura.

É responsável pela dispersão e distribuição desta procura, deslocando os viajantes dos núcleos emissores para os recetores, ou vice-versa, gerando um verdadeiro fluxo humano sobre o globo terrestre. Como fenómeno socioeconómico, o turismo não seria possível sem a contribuição de uma estrutura específica para o traslado, a qual compreende um complexo processo que, no final, resulta na viagem.

Não seria possível o homem percorrer grandes distâncias se não pudesse contar com a utilização dos meios de transporte, pois não há outro método ou ato humano que seja capaz de realizar tal façanha. Sendo uma componente do produto turístico, o transporte talvez seja o elemento mais atuante nesse sistema, estando presente em todos os segmentos da atividade.

O aparecimento de novas ofertas turísticas, de que são exemplo os tuk-tuks, os riquexós, as segways, os 4L descapotáveis, produziu efeitos não só na realidade do setor turístico, mas também no contexto dos transportes terrestres.



12.5. Como resposta ao crescente peso da economia de turismo no país, foi criada a figura de "motorista de turismo".<sup>25</sup>

Todavia, nos últimos anos, a falta de uma regulamentação única no serviço de transporte de pessoas em **veículos automóveis com lotação inferior a nove lugares** tem vindo a dar azo a todo o tipo de abusos no aproveitamento deste segmento, nomeadamente por parte de agências de viagens e empresas de animação turística que têm vindo, na prática, a apropriar-se de um segmento de mercado originalmente exclusivo dos táxis, os quais, como se viu, se encontram sujeitos aos mais apertados requisitos, exigências e condições de acesso ao mercado.

Em teoria, os condutores ao serviço destas entidades, aos quais não é exigido qualquer tipo de certificação profissional para o transporte em veículos automóveis com lotação até nove lugares, estariam habilitados apenas a desempenhar um número restrito de serviços para as entidades mencionadas.

Porém, na prática, realizam a atividade de '*transfer*', quando e para onde os clientes desejarem, a maioria das vezes em veículos com lotação inferior a nove lugares, cuja utilização a lei atribui em exclusivo ao serviço turístico de transporte de passageiros<sup>26</sup>.

12.6. Do que antecede resulta claro que a utilização de empresas *Rent-a-Car*, ou de quaisquer outras empresas de animação turística, ou de designação afim, como parceiros, não confere legalidade ao modelo de **negócio da Uber**.

Aliás, os pontos 12. a 12.6. correspondem plenamente ao pressuposto expresso na alínea c. do ponto 2. supra, que consta do ofício do SEAA, atinente à "**substituição frequente do serviço de táxi por serviços de transporte contratados através da plataforma "Uber" (...) prestados e faturados por empresas de aluguer de veículos sem condutor, com contrato de condutor, e empresas de serviço turístico**".

<sup>25</sup> O Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, criou um regime de licenciamento de veículo ligeiros de passageiros para transporte de aluguer com carácter turístico, o qual viria a ser exclusivamente atribuído aos supra mencionados "motoristas de turismo".

<sup>26</sup> Cfr. Artigo 26º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 188/2015, de 03.09.

### **II.3. O que é a Uber, à luz do Direito aplicável em Portugal?**

#### **II.3.1. Caracterização feita pelo Tribunal**

13. Em 24 de abril de 2015, o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa julgou procedente a providência cautelar requerida pela ANTRAL contra a Uber Technologies Inc..

**A Uber deduziu oposição à providência cautelar decretada, o que deu azo, em 25 de junho, a uma decisão de confirmação, aplicável às partes na ação – ANTRAL e Uber TECHNOLOGIES INC. - proibindo as atividades da Uber em Portugal.**

Independentemente da parte injuntiva da sentença interessa aqui relevar os termos em que o Tribunal qualifica juridicamente a atividade da Uber, replicada nos pontos 13.2. a 13.4.

13.1. A sentença<sup>27</sup> determinou a notificação da requerida para a sua sede nos EUA, para, o imediato:

- ***Encerramento da página Web, [www.Uber.com](http://www.Uber.com), em Portugal, bem como cessar a atividade de transporte de passageiros em automóveis ligeiros por meio de aplicações destinadas a esse fim, também em Portugal e, no mesmo espaço, cessar a angariação de meios e a execução de contratos de transporte de passageiros, sob a designação de "Uber", ou de qualquer outra que seja denominada, para fins idênticos;***
- ***Proibição em Portugal, da prestação e adjudicação do serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros, abaixo da denominação "Uber", ou outra qualquer, que seja denominada com idênticos fins, por parte da Requerida;***
- ***Encerramento e proibição de conteúdos, acesso e prestação do serviço de transporte de passageiros, em Portugal, através da página Web [www.Uber.com](http://www.Uber.com), ou qualquer outra que seja utilizada nos mesmos termos e para os mesmos fins;***
- ***Encerramento e proibição de qualquer aplicação "app" ou de qualquer outro suporte ou sistema tecnológico ou informático, para prestar o serviço de passageiros, em Portugal;***

<sup>27</sup> Sentença de 24 de abril de 2015, confirmada pela Sentença de 25 de junho de 2015.

- *Interdição de uso de cartões de crédito e sistemas de pagamento pela internet para efeitos de cadastro na plataforma Uber e ordem de pagamento nesse âmbito.*

13.2. A sentença concluiu, pois, que a aplicação móvel Uber constitui uma forma de contornar as limitações de acesso e exercício da atividade de táxi, sem incorrer nos riscos ou custos associados e sem obedecer à regulamentação legal, devendo cessar o serviço de transporte remunerado em Portugal através da aplicação informática ("app"), pelas razões que se sintetizam:

- 13.2.1. *"A Uber, com quem afinal são celebrados estes contratos de transporte ilegais, mediante a utilização de motoristas particulares/empresas locais, encontrou uma forma de contornar as limitações quer de acesso, quer de exercício da atividade, sem incorrer nem nos riscos associados nem nos custos, estes suportados pelos locais."*
- 13.2.2. *"Por outro lado, sendo o mercado superavitário, excedendo, a oferta largamente a procura, a utilização destes veículos, descaracterizados, apregoados na internet como mais baratos e melhores, constitui sério prejuízo a um setor já de si com problemas decorrentes quer da conjuntura económica, quer do excedente verificado e agravado, pela utilização destes veículos."*
- 13.2.3. *"A atuação da Uber constitui uma prática de concorrência ilegal, dificilmente controlável, fortemente prejudicadora deste setor."*
- 13.2.4. *"Mas para além disto, constitui esta prática um risco, reafirma-se para o público em geral."*
- 13.2.5. *"Quem utiliza este serviço, não sabe a quem pertence aquele veículo, nem que o condutor não está habilitado com carteira profissional para o efeito (táxi), nem sequer sabe na prática quem é o indivíduo que o conduz, exceto o nome próprio, (por ausência da carteira profissional e certificado de taxista), que a qualquer momento pode deixar a atividade, nem sabe que o seu transporte não está abrangido por qualquer seguro, em caso de acidente, por ilegal."*
- 13.2.6. *"Mais ocorrendo qualquer circunstância, seja por acidente seja por crime que vitime o transportado, seja por qualquer questão do foro contratual, também não é fácil*

*identificar o responsável pela reparação do dano, ou que responda pelo crime praticado, tendo até em atenção que a requerida afinal alega que quem presta o serviço é a empresa local (que o utilizador de todo desconhece), apesar de no usuário referir que o "seu parceiro contratual" é uma sociedade de direito holandês, sita em Amsterdão."*

13.2.7. *"Afinal, se quem presta o serviço é a empresa local, não conhecida do consumidor, o transporte efetuado em Portugal, mas pago a uma entidade estrangeira e sita no estrangeiro, o seu parceiro contratual é a tal firma de direito holandês sediada na Holanda, a aplicação descarregada de um site pertença de uma firma americana, a quem poderá o consumidor peticionar qualquer direito, ou o ressarcimento de qualquer dano? Não é seguramente evidente, muito menos para o consumidor."*

13.2.8. *"Por outro lado, não decorre, sendo esta atividade ilegal e paga mediante cartão de crédito numa conta fora do país, sem emissão de recibo daquele transporte, que estejam cumpridos os critérios de tributação. Nem deduzida oposição, foi feita qualquer demonstração de que o fossem."*

13.2.9. *"Assim sendo, mais do que lesar os interesses dos associados da ANTRAL, lesa esta atividade da Uber, interesses públicos e tutelados pelo Estado, independentemente da satisfação ou não dos visados."*

13.2.10. *"Existe assim fundado receio de uma lesão grave e dificilmente reparável quer do direito dos associados da requerente, quer do interesse público em geral, sendo certo que a requerida enquanto continuar a atuar da forma por que o faz, continuará a celebrar estes acordos de transporte quer com veículos e motoristas não devidamente habilitados, quer com passageiros, não protegidos, prejudicando diariamente, a cada contrato e serviço os associados da requerida e o público em geral."*

13.3. *A sentença refere ainda expressamente que "Não se compagina a necessidade de por termo a esta actuação, com a demora de uma acção definitiva."*



13.4. No entanto, a Uber não cumpriu, até ao momento, a sentença<sup>28</sup>, embora, como pode ler-se na página 20<sup>28</sup>:

*“A requerida, face aos termos como foi proposta esta providência cautelar e aos pedidos nela formulados é parte processual e substantivamente legítima, uma vez que é ela a titular do site e na aparência, titular da aplicação que dele é descarregada e que se destina a pôr em prática aquilo que é, na realidade, o serviço de transporte de passageiros “Uber” e não a disponibilização da aplicação informática Uber.*

*E a tal não obsta, conforme já apreciado nem a menção de uma firma estrangeira nos termos e condições que aparecem para aceitação pelo utilizador ao descarregar a referida “app”, de que ninguém ao que parece se lembra ou lê (...), sociedade de que de todo se desconhece a efetiva existência, o objeto social, forma de constituição, estrutura societária, etc.”*

### II.3.2. Avaliação da AMT

14. A AMT respeita e assume naturalmente a avaliação do Tribunal quanto à ilegalidade da Uber, indo apenas aduzir algumas considerações muito simples no sentido de facilitar a sua interpretação, tendo em conta a auto qualificação que a Uber faz de si mesma.

14.1. A Uber é, pois, uma “Plataforma Tecnológica” que operacionaliza Serviços de Transporte, através de “operadores licenciados para o transporte remunerado de passageiros em veículos ligeiros ou para a atividade de aluguer de veículo com motorista”<sup>30</sup>, não cumprindo os diplomas legislativos aplicáveis que regulam o acesso

<sup>28</sup> No Memorando citado, a fls. 2, pode ler-se: “É sabido que existe um processo cautelar que corre num tribunal, e de que está pendente o recurso. Tal como temos vindo sempre a dizer, a Uber cumprirá todas as decisões judiciais definitivas que lhe sejam aplicáveis. Estamos determinados em colocar a tecnologia ao serviço da mobilidade e em oferecer uma alternativa de mobilidade às cidades, complementar às infraestruturas e opções de transporte existentes.” Em nota de rodapé, relativa ao processo cautelar e ao recurso pendente, a Uber remete para mais informações em <https://newsroom.uber.com/portugal/a-uber-em-portugal-actualizacao/>. Consultado o link verifica-se que há apenas intenção de interpor recurso, como resulta do texto que se transcreve: “Recebemos a notícia de que as medidas cautelares impostas à Uber Technologies Inc. manter-se-ão em vigor. Temos muita dificuldade em compreender esta decisão, uma vez que a entidade visada neste processo, Uber Technologies Inc., opera apenas nos Estados Unidos. Embora a Uber Technologies Inc não tenha operações em Portugal, a empresa recorrerá desta decisão preliminar de forma a clarificar a situação.

O processo relativo à Uber Technologies Inc. está nas mãos dos tribunais. Continuamos determinados em cumprir e respeitar as leis portuguesas e as decisões judiciais que possam vir a ser proferidas e em cooperar com todas as autoridades, no que respeita aos serviços prestados em Portugal.”

<sup>29</sup> Paginação nossa.

<sup>30</sup> Memorando sobre a operação da Uber em Portugal, elaborado, em 4 de abril de 2016, para a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.



e exercício da atividade de transporte público de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros.

Independentemente de ser simplesmente uma "plataforma tecnológica", é também uma componente da indústria de serviços e de conteúdos.

A "plataforma tecnológica" é apenas um meio instrumental do seu modelo de negócio, onde otimiza a prestação de serviços de transporte através da gestão em tempo útil da informação.

- 14.2. Embora o serviço de transporte não seja, na prática, nem realizado, nem supervisionado pela Uber, é necessariamente um serviço desenvolvido no contexto da aplicação Uber, dos seus algoritmos e da sua lógica própria, quer dizer, da sequência de comandos eletronicamente estabelecidos e desenvolvidos pela Uber, configurando um **modelo de mobilidade urbana alternativa otimizada**.
- 14.3. Dentro do conjunto denominado de "tecnologia aplicada aos transportes", no qual se enquadra o modelo Uber, destaca-se uma **inovadora modalidade de serviços de transporte individual, operando a aproximação de pessoas**, na medida em que, nesta expressão, se possa vislumbrar uma referência mais exata ao emprego inteligente de uma plataforma tecnológica na criação de um novo modelo, próprio e diferenciado, de mobilidade urbana.
- 14.4. O serviço propiciado pelo uso da plataforma Uber centra-se em avançado **software com capacidade de realizar operações de aproximação de utilizadores, otimização de procura e controlo de qualidade dos serviços de transporte individual**. Mas, envolve necessariamente a prestação de serviço de transporte individual.

Basicamente, o modelo Uber constitui uma plataforma de tecnologia de acesso gratuito para dispositivos móveis (como *smartphones* e *tablets*), habilitado a estabelecer a conexão entre os utilizadores (passageiros) e motoristas (que designa

de parceiros)<sup>31</sup>, num ambiente virtual organizado para propiciar a satisfação de uma específica procura de transporte.

Embora, o serviço esteja confinado, inicialmente, a um programa informático, que, ao ser descarregado em *smartphones*, consubstancia adesão a um contrato de *licença de uso do software* nas condições e finalidades previamente conhecidas, habilitando a usufruir das operações propiciadas pelo programa, a verdade é que se insere, incondicionalmente, num sistema fechado e único, que atende a propósitos gerais previamente definidos, conhecidos e consentidos, que é o transporte, com recurso a viaturas com condutor, em determinadas condições específicas.

14.5. Segundo o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa<sup>32</sup> *“a actividade ilegal da requerida esgota-se em cada contrato que celebra”*.

Para o efeito utiliza terceiros, que designa “parceiros”, que suportam os custos da atividade, como resulta da sentença em referência *“A requerida, com quem afinal são celebrados estes contratos de transporte ilegais, mediante a utilização de motoristas particulares/empresas locais, encontrou uma forma de contornar as limitações quer de acesso, quer de exercício da actividade, sem incorrer nem nos riscos associados nem nos custos, estes suportados pelos locais.”*

Isto significa que, para os efeitos legais pertinentes, a Uber tem de ser considerada um operador de transportes, não obstante para o exercício desta função se socorra de uma plataforma tecnológica.

É também a conclusão do Tribunal ao questionar: *“Bom, se o utilizador que quer contratar um serviço de transporte, não contacta directamente com a pessoa que fisicamente o transporta, nem sequer conhece a sua identidade e não lhe paga, nem este conhece a identidade do utilizador, não fixa preços, nem dele nada recebe, como defender que é com estes e apenas com estes que tais contratos são celebrados?”*

*E como defender que executando o utilizador todas estes passos relativamente à requerida (peticiona-lhe um serviço de transporte, que por esta é definido, mediante*

<sup>31</sup> Memorando sobre a operação da Uber em Portugal, supra citado.

<sup>32</sup> Sentença de 25 de junho de 2016.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

1

Acresce que o motorista pertence a uma das seis categorias de parceiros da Uber, tipificados no ponto 7. supra e, que no seu conjunto, têm já uma dimensão da ordem dos mil parceiros que, por serem partes contratuais num contrato (acordo no sentido do artigo 101º do TFUE<sup>33</sup>) são também empresas, no sentido que lhe é dado pelo artigo 3º do Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

- 14.6. A consequência de uma dada empresa inovar uma arquitetura onde aplica inovações tecnológicas ao mercado de transporte faz dessa empresa uma entidade de mobilidade a que se aplicam os Poderes que a lei confere à AMT.
- 14.7. As configurações operacionais e estruturais de uma tecnologia aplicada ao modo de deslocação de pessoas, capaz de mudar o comportamento dos atores participantes da relação jurídica de transporte, tem como consequência prática o surgimento de *uma nova conceção de mobilidade urbana*.

Apesar de inconfundíveis os universos empresariais – um é o da tecnologia conformadora e o outro do serviço tecnologicamente conformado –, a verdade é que a respetiva interação traduz, em termos práticos, para os utilizadores da tecnologia, a prática de um novo serviço de transporte.

- 14.8. Enquanto o serviço de táxi é aberto ao público geral, a atividade de transporte sob o modelo Uber não é aberta ao público, posto que restrito ao universo de pessoas detentoras da específica plataforma tecnológica e que aceitem as suas condições.

O serviço de transporte sob o modelo Uber atende a um grupo diferenciado, específico, conhecido e, por isso, finito de consumidores. Portanto, esse serviço é de uso restrito.

Ambos são de acesso ao público, pois configuram modo e serviço de transportes que estão à disposição de toda a coletividade. No entanto, distinguem-se pelo *espetro ou abrangência social do uso*.

---

<sup>33</sup> Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

*características operacionais exclusivas (definidas por um ambiente social virtual), para cada percurso.*

- 14.12. É inegável que o uso da aplicação Uber faz emergir novos comportamentos sociais, cujo resultado é a prática por motoristas e passageiros de um novo serviço (ou novo modelo) de transporte urbano individual (com o meio de transporte já conhecido e reconhecido pela Lei, o veículo ligeiro de passageiros).
- 14.13. A arquitetura Uber deu azo a um novo mercado da Mobilidade em que existem interfaces várias com uma tipologia diversificada de agentes económicos.
- 14.14. Os parceiros da Uber são as entidades que estão tipificadas no ponto 7. supra, e, que do ponto de vista da análise da concorrência, podem ser qualificados como empresas.
- 14.15. A especificação rigorosa dos parâmetros basilares que permitem uma identificação do seu modelo de negócio, designadamente (i) o tipo e natureza do serviço prestado; (ii) os requisitos de idoneidade de quem presta de facto esse serviço; (iii) as modalidades de angariação de clientes; (iv) os preços faturados.

Forçoso é concluir pela sua ilegalidade, tal como foi referido pelas comunicações remetidas pelo IMT para diversas entidades, incluindo a PSP (ver 17.1 infra).

Ao afirmar que: "*Estamos empenhados em trabalhar com os responsáveis políticos no sentido de criar um quadro regulatório moderno, que permita que a tecnologia traga melhores alternativas de transporte às pessoas das cidades portuguesas, que favoreça a criação de novas oportunidades económicas e de criação de emprego, e que privilegie a economia portuguesa.*"<sup>34</sup>, a Uber reconhece o exercício da respetiva atividade à margem do quadro legal português atualmente em vigor.

- 14.16. Acresce ainda referir que, a fls. 18 do documento 2 "A REVOLUÇÃO DOS SMARTPHONES: MELHORES OPÇÕES DE TRANSPORTE E NOVAS OPORTUNIDADES PARA AS CIDADES", a Uber sugere que "*Portugal deveria adotar*

---

<sup>34</sup> Doc.2.

Justamente por isso, a execução das sentenças, melhor detalhada nos pontos 16. a 16.3., é atualmente encarada como um segmento fundamental da universalidade ou da omnipetência da tutela jurisdicional efetiva, ou seja, do direito subjetivo público reconhecido a todo e qualquer sujeito de poder agir judicialmente em defesa da sua esfera jurídica e de encontrar nas Instâncias jurisdicionais uma providência adequada à proteção ou à efetivação/restauração dos seus direitos e interesses.

Afigura-se, assim, paradoxal que, até ao momento, não haja conhecimento de qualquer iniciativa para dar cumprimento à execução desta sentença.

### II.3. 3. Da execução da sentença

16. A Uber não cumpriu, tanto quanto se tem conhecimento, as medidas cautelares decretadas pelo tribunal.

Como ficou amplamente expandido no ponto 14., a providência cautelar destina-se a salvaguardar o direito ameaçado até que seja proferida decisão definitiva na ação principal.

Como é reconhecido na doutrina especializada<sup>35</sup> os procedimentos cautelares «São, afinal, uma antecâmara do processo principal, possibilitando a emissão de uma decisão interina ou provisória destinada a atenuar os efeitos erosivos decorrentes da demora na resolução definitiva ou a tomar frutuosa a decisão que, porventura, seja favorável ao requerente».

O que significa que a providência cautelar decretada só será eficaz na salvaguarda do direito ameaçado se, na ausência de cumprimento voluntário, a parte requerente (ANTRAL) dispuser de mecanismos que permitam a sua execução.

Nesse sentido são oportunas as considerações de Abrantes Geraldès: «Proferida e notificada a decisão cautelar de que resulte para o requerido uma verdadeira obrigação de pagamento de quantia certa, de entrega de coisa certa ou de prestação de facto

<sup>35</sup> Abrantes Geraldès, *Temas da Reforma*, III, Alameda, 3ª ed., pg. 35, 2003.



designadamente o Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, que regula os transportes em táxi, e o Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro, que estipula que os respetivos preços sejam fixados por convenção.

17.2. Sucessivos memorandos enviados ao Gabinete de Sua Excelência o SEITC<sup>38</sup>, alguns dos quais com destino a órgãos de comunicação social, de que se destaca o de 25 de março de 2015, com respostas a questões formuladas pela RTP, em que se reafirmava aquela posição de uma forma mais detalhada.

17.3. Audição de todo o Conselho Diretivo do IMT na Assembleia da República, em 10 de março de 2015, onde o Presidente da IMT teve ocasião de reafirmar as posições supra citadas.

17.4. Em março de 2015 a Uber fez chegar um *dossier* de apresentação aos Gabinetes de Sua Excelência os Senhores ME<sup>39</sup> e SEITC de que se transcreve a seguinte clarificação da respetiva Missão, atribuída a TRAVIS KALANICK, CEO e fundador da Uber:

*“A missão da Uber é chegar a todas as grandes cidades mundiais e oferecer um sistema de transporte eficiente, conveniente e elegante”.*

17.5. Posteriormente o IMT, na sua função de assessoria ao Governo, solicitou um Estudo ao *International Transport Forum* ITF/OCDE, de que o Secretário Geral é o Professor José Manuel Viegas.

## **II.5. Que possível inserção nas Políticas da União Europeia**

18. A resposta clara a esta questão tem uma importância crucial e decisiva para a escolha de uma Política Pública de excelência, que procure atuar em tempo útil, com credibilidade, que não gere falsas expectativas, e que promova o bem-estar social.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Secretário de Estado das Infraestruturas, dos Transportes e das Comunicações

<sup>39</sup> Ministro da Economia

<sup>40</sup> Sobre o Estado Social de Direito, e a sua emanação da Constituição da República Portuguesa de 1976, ver MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional I*, Braga, 1979, pp. 297 e seg.

Também, entre outros, PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*, Coimbra, 1996, p. 13.



anterior Comissão no sentido de galvanizar esforços para a construção do mercado único digital.

Aliás, a economia digital pode também contribuir para tornar a sociedade mais inclusiva, pois os cidadãos e as empresas deveriam poder beneficiar plenamente dos serviços digitais, desde a administração pública, em linha, saúde, em linha, energia, em linha, até mobilidade, em linha, que deveriam estar disponíveis sem descontinuidades por toda a União Europeia.

Assim, uma das prioridades basilares do programa da nova Comissão Europeia, apresentado a 15 de julho de 2014, era, na expressão de Jean-Claude JUNCKER, criar um mercado único digital conectado.

**Assim, a nova Estratégia para o Mercado Único Digital, estruturada em 3 pilares,**

- Melhorar o acesso dos consumidores e empresas aos bens e serviços digitais em toda a Europa;
- Criar condições favoráveis para o desenvolvimento de redes e serviços digitais; e
- Otimizar o potencial de crescimento da Economia Digital.

**inclui 16 iniciativas chave, a realizar até ao final do corrente ano de 2016, destacando-se, aqui, algumas dessas iniciativas:**

- Análise aprofundada do papel das plataformas em linha no mercado, incluindo os conteúdos ilegais na internet;
- Inquérito Setorial a promover pela DGCOMP sobre o anti-trust, o domínio do comércio eletrónico em geral e o comércio em linha de bens, e a prestação de serviços em linha;
- Adoção de um Plano Prioritário de Normas e Interoperabilidade no Quadro Europeu de Interoperabilidade em domínios cruciais para o mercado único digital, entre os quais para serviços públicos.





AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

Resultado, por um lado, da necessidade de salvaguarda do equilíbrio entre aqueles aspetos e o desenvolvimento do mercado digital, a Comissão propôs-se realizar, com início no passado ano de 2015, a citada avaliação exaustiva ao papel das plataformas, nomeadamente na economia de partilha, e dos intermediários em linha, que deverá abordar questões como:

- A transparência, por exemplo nos resultados das pesquisas (envolvendo ligações pagas e/ou publicidade);
- A utilização pelas plataformas das informações que recolhem;
- As relações entre plataformas e fornecedores;
- As restrições à capacidade das pessoas e empresas passarem de uma plataforma para outra.

19.1. Todas as questões atrás referenciadas, com influência direta no universo das plataformas em linha e área da "economia partilhada", têm uma abrangência muito mais ampla, envolvendo todo o comércio eletrónico transfronteiriço de bens tangíveis e de conteúdos digitais.

Aliás, transparece naturalmente que, sem deixar de procurar enquadrar normativamente o desenvolvimento daquelas plataformas, é nas áreas do comércio eletrónico transfronteiriço de bens tangíveis e de conteúdos digitais, mencionadas, que se focam as maiores apostas da Comissão.

As ações identificadas e a desenvolver, iniciaram-se em 2015 e prolongam-se pelo corrente ano de 2016, compreendendo um conjunto vasto de iniciativas, de grande amplitude temática, que vão de questões puramente técnicas até à revisão de diretivas, tendentes a permitir a harmonização e articulação das práticas e normativos de cada Estado Membro.

Os objetivos, bastante ambiciosos, e o enquadramento, expostos, recomendam também algum comedimento relativamente ao efetivo cumprimento da calendarização prevista.

21.2. Esta obrigação impende igualmente sobre os Gabinetes Ministeriais, nos termos do artigo 17º, n.º 5, da mesma Lei n.º 19/2012.

21.3. A primeira interface envolve naturalmente um *a priori* positivo na medida em que aquelas estratégias envolvem a abertura de novos mercados, potenciam a inovação e o crescimento económico.

Deste modo poder-se-á ver aqui a *rationale* para a norma 101 (3) hoje do TFUE, mas que data do Tratado de Roma de 1957.

21.4. Mas importa ponderar um outro conjunto de interfaces, com avaliações negativas face aos riscos existentes.

Entre outros riscos avulta, desde logo, a criação de condições que favorecem a cartelização, bem como a consolidação do aumento de Poder de Mercado <sup>44</sup>.

#### II.5.2.2. Política de Concorrência aplicável aos Estados

22. No que concerne ao transporte (público) em táxi, o fomento da inovação e o incremento da qualidade da prestação do serviço impõem a ponderação da atribuição de um "auxílio de estado", cumpridos os requisitos comunitários de «notificação ex-ante» e autorização da Comissão ou inscrição num regulamento de isenção por categoria, tendo sempre presente que nos termos do artigo 107º (1) do TFUE, qualquer empresa que beneficie de tal ajuda encontra-se favorecida em relação aos seus concorrentes, sendo tal prática suscetível de afetar as trocas entre os Estados Membros e falsear a concorrência.

Acresce referir que a sanção aplicável, perante a prova da ocorrência deste ilícito, consiste na recuperação do montante do auxílio, com juros de mora.

22.1. Recorde-se que um Auxílio de Estado no âmbito da Política Comunitária de Concorrência é definida pela conjugação dos seguintes 7 parâmetros:

##### 1. Intervenção seletiva do Estado na Economia

---

<sup>44</sup> Esta problemática tem sido tratada em diversos "papers" especializados da Política e Concorrência sobre o "chapéu" de uma expressão ambígua, porque dotada de uma polissemia extrema, e que é "Economia Partilhada".

serão tanto maiores quanto mais cedo ela puder garantir o direito, regular provisoriamente a situação ou antecipar a composição definitiva. Por isso, as providências cautelares implicam necessariamente uma apreciação sumária (*summaria cognitio*) da situação através de um procedimento simplificado e rápido.

De acordo com informação prestada, quer pela Uber, quer pela ANTRAL, existe um **recurso pendente no Tribunal da Relação de Lisboa, ao qual foi fixado efeito meramente devolutivo, o que demonstra que abriu caminho à execução imediatamente exequível na primeira instância, mesmo que de modo provisório, da decisão recorrida.**

A execução iniciada na pendência de recurso extingue-se ou modifica-se em conformidade com a decisão definitiva que vier a ser proferida no âmbito da ação principal, em conformidade com o artigo 704º do Código de Processo Civil em vigor, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

É sabido que o efeito devolutivo do recurso apenas transfere o poder jurisdicional do juízo *a quo* para o juízo *ad quem*, que terá o dever legal de proferir nova decisão, consubstanciando a reiteração do exercício jurisdicional sobre a causa.

Face ao exposto, forçoso é concluir que a Uber está em situação de incumprimento da sentença proferida em 25 de junho de 2015.

E é também forçoso concluir que cabe à ANTRAL, **requerente da providência cautelar instaurada contra a Uber, propor ação executiva com vista a assegurar o cumprimento efetivo e integral da sentença.**

O princípio da judicialidade da execução da sentença, que opera no plano da separação de poderes, significa que a execução das sentenças é «expressão do exercício da potestade jurisdicional», uma atividade própria e exclusiva da função judicial, e que cabe aos tribunais, além de julgar, o poder (e dever) de executar o julgado, ou seja, de – na falta de cumprimento espontâneo e na sequência de pedido formulado pelo Interessado (a ANTRAL) – **garantir, no plano dos factos, a concretização do que foi determinado na sentença.**

seguidamente uma análise detalhada desse projeto, tomando como base a metodologia adotada nesta pronúncia, tal como está referido em 5.1. supra.

- 26.1. Este diploma envolve diversos riscos, o primeiro dos quais é o de convidar o legislador português a cair numa armadilha de, em nome da promoção da concorrência, produzir uma lei que **crystalize essa mesma concorrência**, criando barreiras à entrada e condições para um algoritmo de preços que é um instrumento de cartelização.

Estar-se-ia assim a criar um “conflito legislativo” com o preceituado no novo Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, para além de colocar o legislador português em rota de colisão com a norma constante do n.º 3 do artigo 4.º do Tratado de Lisboa/Tratado da União Europeia.

Numa primeira apreciação regista-se que o **projeto de diploma regulatório** recorre a conceitos vagos e indeterminados, de conteúdo incerto e indefinido, na mais ampla conceção possível, impedindo uma apreciação rigorosa de um regime jurídico inequivocamente construído à medida da Uber.

Em todo o caso, na medida em que este conceitos vagos e indeterminados o permitem, proceder-se-á, em seguida, a uma análise concreta, ponto por ponto, de cada um dos artigos que integram o **projeto de diploma regulatório moderno**, com vista à aferição do respeito e conformação quer com os princípios constitucionais inerentes a um Estado de Direito Democrático, Constitucional, como o Português, quer com os Valores, e, as Normas do direito comunitário, e, do direito da União Europeia.<sup>46</sup>

27. Este projeto de Decreto-Lei visa, nos termos do seu artigo 1.º (objeto) regular a *“atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor”*, em termos das condições de acesso e de exercício da atividade por parte de *“pessoas singulares ou coletivas estabelecidas em território nacional”*, especificando que este decreto-lei *“não é aplicável aos transportes públicos de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros, também designados por transportes em táxi”*.

<sup>46</sup> Como se sabe o primeiro corresponde ao direito do sistema das Comunidades Europeias, imanente aos Tratados fundacionais de Paris(1951) e de Roma (1957), enquanto o segundo advém aprofundado e com um iniludível reforço das instituições supraestaduais com o novo Tratado fundacional da União Europeia, Maastricht (1.11.1993)

De uma forma muito sumária aduzem-se seguidamente algumas clarificações destes elementos no sentido de se compreenderem os riscos de, hipoteticamente, se poder legislar contra o acervo comunitário em vigor.

Qualquer tribunal nacional deve aplicar o direito comunitário na sua integralidade, e isto implica proteger os direitos que aquele confere aos particulares, e, deve também ignorar ou afastar (desaplicar)<sup>49</sup> quaisquer disposições do direito nacional que lhe sejam contrárias, sejam elas anteriores ou posteriores à norma comunitária em questão.

O efeito direto é igualmente uma característica estruturante da ordem jurídica comunitária, repetidamente assumida pelo Tribunal de Justiça. Este princípio “procede da natureza das Comunidades”, e enfatiza o facto de que, quando os Estados Membros aceitaram criar um mercado comum que os envolvesse, estavam a aceitar que as suas regras se dirigem diretamente aos particulares<sup>50</sup>. Além disso, o preâmbulo do Tratado, ao referir que “para além dos Governos se dirige aos Povos” aponta no mesmo sentido<sup>51</sup>.

Neste contexto, a AMT tem o dever legal de não aplicar uma determinada norma que seja contrária à ordem jurídica comunitária, na medida em que uma das suas principais obrigações é, nos termos do artigo 2º dos Estatutos<sup>52</sup>, zelar pelo cumprimento da ordem jurídica comunitária.

Assim sendo, qualquer regime regulatório moderno e inovador que venha a ser adotado ou qualquer alteração às leis nacionais vigentes terão sempre de estar em rigorosa *compliance* com as normas comunitárias em vigor.

<sup>49</sup> Acórdão de 9 de setembro de 2003, *Conorzio Industrie Fiammiferi e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-188/01, que considerou que perante comportamentos das empresas contrários ao artigo 81º n.º 1 CE, que sejam impostos ou favorecidos por uma legislação nacional que legitima ou reforça os seus direitos, mais especialmente no que respeita à fixação dos preços e à reparação do mercado, uma Autoridade Nacional da Concorrência, que tem por missão, designadamente, assegurar o respeito pelo artigo 81º CE:

- Tem a obrigação de deixar de aplicar essa legislação nacional;
- Não pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos posteriores à decisão e deixar de aplicar essa legislação nacional, uma vez que esta decisão se tenha tornado definitiva a seu respeito;
- Pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos posteriores à decisão de deixar de aplicar essa legislação nacional, uma vez que esta decisão se tenha tornado definitiva a seu respeito;
- Pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos passados quando estes tenham sido apenas facilitados ou encorajados por essa legislação nacional, sem deixar de ter em devida conta as especificidades do quadro normativo em que as empresas atuaram.

<sup>50</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de fevereiro de 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos contra Administração Fiscal neerlandesa*, Proc. 26/72, Col. 1962, p. 205: “[...] o objetivo do tratado CEE, que é instituir um mercado comum cujo funcionamento diz diretamente respeito aos cidadãos da Comunidade, implica que este Tratado consubstancia mais do que um acordo que só cria obrigações mútuas entre Estados Contratantes [...] a Comunidade institui uma nova ordem jurídica de direito internacional, em benefício da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e cujos sujeitos são não apenas os Estados membros, mas igualmente os seus nacionais” (Rec.p.23).

<sup>51</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de novembro de 1991, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e outros contra República Italiana*, Proc. Apensos C-6/90 e C-9/90, Col. 1991, p. 1-06357.

<sup>52</sup> Aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

A emergência e a proliferação de novas tecnologias, bem como todas as possibilidades que daí advêm tornam imperioso que os ordenamentos jurídicos tenham instrumentos eficazes quanto à proteção da privacidade de cada pessoa.

A recolha, tratamento e utilização de dados pessoais configuram, de um modo geral, uma ameaça à esfera privada dos sujeitos cujos dados pessoais são tratados e, de um modo particular, uma ameaça ao direito à autodeterminação informativa e à reserva da intimidade da vida privada que têm tratamento constitucional ao nível dos direitos, liberdades e garantias, designadamente nos artigos 26º, n.º 1, e 35º da CRP.

Em Portugal, o regime jurídico da proteção de dados pessoais está consagrado, em termos genéricos, na Lei n.º 67/98, de 26 de janeiro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Proteção de Dados Pessoais) que resultou da transposição da Diretiva Comunitária n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.10.1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Nos termos do artigo 2º do regime jurídico em referência *"o tratamento de dados pessoais deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, bem como pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais."*

Sendo certo que quaisquer dados relativos a pessoas singulares identificadas ou identificáveis – como por exemplo o nome, morada, e-mail, idade, estado civil, situação patrimonial – em qualquer tipo de suporte – seja em papel, eletrónico, informático, som e imagem – bem como os dados de tráfego e os dados de localização recolhidos no âmbito das comunicações eletrónicas, e ainda a informação relativa à localização de determinadas pessoas (por exemplo através de sistemas de geolocalização) constituem dados pessoais, de forma alguma é aceitável o teor da alínea a) e da alínea d) que sob a veste da *"redução do congestionamento urbano e a promoção de cidades inteligentes"* através da *"utilização de dados de tráfego para o desenvolvimento e implementação de Políticas Públicas ambientais e de mobilidade"* permite influenciar o comportamento dos consumidores, quase em tempo real, colocando em causa a efetiva liberdade de escolha.

Um mercado livre, sem sujeição a qualquer modelo regulatório, levaria seguramente ao caos e à anarquia.

Importa ainda assinalar que a livre fixação de preços não se confunde com o regime de preços livres, ou seja, o deixar ao mercado a determinação dos níveis de preços, sendo, contudo, obrigatória a publicação em Diário da República dos bens sujeitos àquele regime.

28.1.2. A alínea c) conflitua com o regime de acesso e exercício da atividade de transporte em táxi contida na *"inexistência de quaisquer limitações quantitativas ou geográficas à atividade"*, com os contingentes fixados pelos municípios, subentendida na inexistência de quaisquer limitações *"geográficas à atividade"*, e com o regime de preços convencionados, patente na *"garantia da liberdade de fixação de preço"*.

29. O artigo 3º, sob a epígrafe *"Requisito de acesso à atividade"* é ambíguo, gerando incerteza jurídica, ao incluir normas na base das quais a atividade pode ser exercida por táxis – o transporte (remunerado) de passageiros em veículos ligeiros só é permitido através do "transporte em táxi" - que conflituam com o regime de preços livremente fixados no artigo 9º do projeto de diploma em análise.

O n.º 2 do artigo 3º prescreve que: *"(...) a atividade de aluguer de veículos de passageiros com condutor pode também continuar a ser exercida em território português por todas as entidades já autorizadas a realizar o transporte privado remunerado de passageiros ao abrigo dos regimes jurídicos que regulam as suas atividades, nomeadamente:*

a. Entidades autorizadas ao exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor (Rent-a-Car), ao abrigo da possibilidade de celebração de contrato adicional de condutor, previsto no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto;

b. Entidades autorizadas ao exercício da atividade de agências de viagens e turismo que transportem passageiros nos termos do Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio; e



atividade do transporte em táxi, regulando também as condições de afixação de publicidade e caracterização dos equipamentos e dos elementos identificativos dos táxis.

31. O artigo 5º, sob a epígrafe "Inspeções" determina que *"Os veículos utilizados na atividade de aluguer de veículo com motor devem ser apresentados à inspeção técnica periódica prevista no Decreto-Lei n.º 144/2012, de 11 de julho, um ano após a data da primeira matrícula, em seguida anualmente, até perfazerem sete anos e, no oitavo ano e seguintes, semestralmente."*

O Decreto-Lei n.º 144/2012 de 11 de julho de 2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/2013, de 25 de julho, que aprova o regime de inspeções técnicas de veículos a motor e seus reboques, transpondo a Diretiva n.º 2010/48/UE da Comissão, de 05 de julho, que adapta ao progresso técnico a Diretiva n.º 2009/40/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, regula as inspeções técnicas periódicas, as inspeções para atribuição de matrícula e as inspeções extraordinárias de veículos a motor e seus reboques, previstas no art.116.º do Código da Estrada.

No que concerne à periodicidade das inspeções, o artigo 7º, n.º1 dispõe que *"nas inspeções periódicas, os veículos devem ser apresentados à primeira inspeção e às subsequentes até ao dia e mês correspondente ao da matrícula inicial, de acordo com a periodicidade constante do anexo I ao presente diploma"*.

E nos termos do n.º 4 do Anexo I, apenas os automóveis ligeiros licenciados para transporte público de passageiros e ambulâncias devem ser inspecionados um ano após a data da primeira matrícula e, em seguida, anualmente, até perfazerem sete anos; no 8.º ano e seguintes, semestralmente.

Ora, a atividade que o projeto de diploma autónomo visa regular é o **aluguer de veículos de passageiros com condutor que não está licenciado para transporte público de passageiros remunerado**.

Aliás, o **aluguer com condutor** é uma **situação excecional** do regime jurídico do *Rent-a-Car*, cuja essência abrange apenas a atividade de locação de veículos, não incluindo outros tipos de contratos ou prestação de serviços de disponibilização de veículos.



De facto, quem utiliza o transporte em táxi sabe que o faz num veículo autorizado, devidamente identificado, com um condutor habilitado com certificado profissional adequado ao exercício da atividade, de acordo com um serviço tabelado, tudo garantias que o modelo de negócio subjacente ao projeto de diploma manifestamente não assegura.

35. O artigo 9º estabelece um regime de livre fixação de preços, gerador de distorções da concorrência, totalmente contrário ao regime de preços convencionados fixado pelo Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

Para além da contradição formal, subsiste que neste ecossistema da mobilidade e dos transportes cabe ao Estado intervir de forma menos intrusiva que lhe seja possível para garantir que a inequívoca falha de mercado gerada pela assimetria de informação da grande generalidade das pessoas que constituem a procura destes serviços não é ampliada por uma falha de Estado que consistiria na sua emigração para uma parte incerta ao aceitar uma liberalização de preços.

É neste contexto que o regime de preços convencionados, previsto na Portaria n.º 450/83, de 19 de abril, é o justo equilíbrio entre uma intervenção robusta do Estado nos regimes de fixação de preços previsto no Decreto-Lei 329-A/74, de 10 de julho, e a completa liberalização, que esta proposta da Uber pretendia.

36. O artigo 10º que pretende regular as “Faturas” estabelece que “o *representante local assegura que, no final de cada viagem, são emitidos os documentos de quitação ao passageiro*”, sem que defina quem é a entidade que desempenha tais funções.

No atual quadro das finanças públicas a luta contra a fraude e evasão fiscal, mais do que um mero objetivo, é uma verdadeira obrigação pública, principalmente no cenário atual, caracterizado pelas graves dificuldades que o país e o seu tecido empresarial atravessam.

É incompreensível, por omissão, de que forma é assegurado o cumprimento das obrigações tributárias por parte da empresa que explora a plataforma digital.

Acresce ainda referir que o conceito de “representante local” constante deste preceito, mas também dos artigos 11º, 12º, 13º e 14º, é de tal forma indeterminado que impossibilita qualquer julzo de valor.



### II.7.3. Elementos para uma Política Inovadora

39. A AMT considera que nesta contemporaneidade está aberto espaço para uma política que induza o **aparecimento de novos mercados relevantes da mobilidade**, que deem acolhimento a **novos modelos de negócio**.

Estes novos mercados são essencialmente **mercados da inovação tecnológica, social, económica e cultural**, referidos no ponto 10. supra, e, que correspondem a **aspirações de futuro de importantes estratos sociológicos e económicos**.

O modelo da Uber é apenas um dos modelos possíveis para substantivar estes mercados.

Na realidade nada obsta que **não só novas empresas**, mas também **empresas tradicionais de táxis**, inspiradas nas potencialidades que a tecnologia proporciona, criem **modelos de negócio competitivos** que favoreçam uma **mobilidade eficiente**, maximizando a utilidade para cidadãos e para empresários.

39.1. Neste contexto, são particularmente oportunas as iniciativas do Governo visando tornar os **mercados da mobilidade**, sejam eles tradicionais ou emergentes, mais **competitivos** através de **Tecnologias cada vez mais limpas, e, amigas dos Cidadãos e das Empresas**.

Destacam-se neste sentido o **Programa Nacional de Reformas**, apresentado recentemente, o **Orçamento do Estado para 2016**, em particular no que concerne à **Fiscalidade Automóvel**, e, o **“Pacote de Medidas para a Modernização do Sector do Táxi”** anunciado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, em março pp..

Sobre esta iniciativa importa ter presente os elementos que constam dos pontos 40. a 43. infra.

39.2. Sobre a **Fiscalidade automóvel** e os **Benefícios Fiscais**, cumpre referir o seguinte:

O **Orçamento do Estado para 2016 (OE)** veio introduzir alterações à **fiscalidade automóvel**, com impacto sobre os **veículos automóveis afetos ao transporte em táxi**, nos seguintes domínios, alguns dos quais serão retomados nos pontos 42. e seguintes:

40.2. Avançar com o *regime de acesso às praças de táxi em grandes interfaces de transporte*, como aeroportos e terminais de cruzeiro, criando, para o efeito, *um grupo de trabalho envolvendo municípios, associações e gestores de infraestruturas, para a definição de regras de gestão de acessos, requisitos mínimos, controlo de qualidade e boa conduta, tarifas e ações de apoio.*

**Aumentar o despenho ambiental e a eficiência – Apoiar a renovação das frotas, introduzindo veículos mais amigos do ambiente**

40.3 Investimento de 14 milhões €, sendo 4 milhões € provenientes do Orçamento do Estado e 10 milhões € do Plano Juncker, para a *renovação da frota de táxi por via de incentivos ao abate, apoio a veículos 100% elétricos ou híbridos plug-in, reforço da rede de carregamento em meio urbano e linha de financiamento para carregadores privados ligados à rede Mobi-e*, incluindo ainda a *revisão dos limites de idade dos veículos aplicáveis ao setor.*

40.4. *Reposição da majoração de custos fiscais - Despesas com combustível, incluindo o setor do táxi na não aplicação do limite previsto no n.º 1 do artigo 92.º do Código do IRC.*

40.5. *Publicação da regulamentação da lei do transporte de crianças, resultante do Grupo de Trabalho entre o IMT, APCER, ANTRAL, FPT e ANTROP.*

**Flexibilizar e inovar – Melhorar os sistemas de informação e potenciar novos modelos de negócio**

40.6. Investimento de 600 mil € no *desenvolvimento de plataforma nacional para ao táxi que integre as aplicações já existentes, para melhoria do serviço ao passageiro e apoio aos profissionais do setor.*

40.7. Investimento de 1 milhão € em *infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação (TIC) e monitorização da frota, através da componente pública de financiamento de equipamentos que otimizem a monitorização e gestão da frota.*

40.8. *Publicação do Decreto-Lei que regulamenta o Transporte Público Flexível.*

- Tomar ou manter, relativamente às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, qualquer medida contrária ao disposto nos Tratados;
- Conceder os auxílios, diretamente pelo Estado ou provenientes de recursos estatais, Independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções

O TFUE prevê condições muito específicas de autorização de auxílios de Estado, as quais não incluem, de forma alguma, a discricionariedade do poder político.

41.2. O n.º 1 do artigo 108.º do TFUE estabelece que a Comissão Europeia (CE), em cooperação com os Estados Membros, procederá ao exame permanente dos regimes existentes nesses Estados, estabelecendo o n.º 3 do mesmo artigo que para que possa apresentar as suas observações, a CE deve ser informada previamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios, não podendo o Estado Membro pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.

Por sua vez, no enquadramento do n.º 4 do artigo 108.º do TFUE, a CE pode adotar regulamentos relativos às categorias de auxílios estatais que, conforme determinado pelo Conselho nos termos do artigo 109.º, podem ficar dispensadas do procedimento identificado no parágrafo anterior.

41.3. Neste contexto, o Regulamento (UE) 2015/1588, de 13 de junho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais - e que revogou o Regulamento (CE) N.º 994/98, de 7 de maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais - identifica, no seu artigo 1.º, certas categorias de auxílios que a CE pode, por meio de regulamentos, declarar que são compatíveis com o Mercado Interno e não sujeitas à obrigação de notificação constante do n.º 3 do artigo 108.º do TFUE (conforme supra referido), especificando, em cada caso, nomeadamente, os objetivos dos auxílios, categorias dos beneficiários, limiares de auxílio em termos de intensidade, condições relativas à acumulação e controlo de auxílios.

41.5.1. Formação, capacitação e informação, promovendo ações de capacitação para motoristas (1 milhão €)

No Regulamento (UE) n.º 651/2014 existe uma categoria de auxílios relativa à formação (Seção 5 do Capítulo III), até 2 milhões € por projeto de formação (ver alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º), em que esta medida seria suscetível de enquadramento, desde que não se trate de formação realizada pelas empresas para cumprir as normas nacionais obrigatórias em matéria de formação.

A intensidade do auxílio nesta categoria não deve exceder os 50% dos custos elegíveis, podendo ser aumentada até um limite de 70%, no caso da formação dada a trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência (+10%) ou o auxílio ser concedido a médias (+10%) ou pequenas (+20%) empresas.

41.5.2. Renovação da frota de táxi por via de incentivos ao abate, apoio a veículos 100% elétricos ou híbridos *plug-in*, reforço da rede de carregamento em meio urbano e linha de financiamento para carregadores privados ligados à rede Mobi-e (14 milhões €)

O Regulamento em análise integra uma categoria de auxílios relativa à proteção do ambiente que poderão ser isentos de notificação (Seção 7 do Capítulo III), até 15 milhões € por empresa e por projeto de investimento (ver alínea s) do n.º 1 do artigo 4.º).

No contexto da medida em causa poderá ser justificável verificar as disposições relativas a auxílios:

- *Ao investimento que permita às empresas superar normas da UE em matéria de proteção do ambiente ou, na sua ausência, aumentar o nível de proteção do ambiente;*
- *Ao investimento para a adaptação antecipada de futuras normas da UE;*
- *Ao investimento a favor de medidas de eficiência energética;*
- *Sob a forma de reduções dos impostos ambientais nos termos da Diretiva 2003/96/CE.*

sendo a intensidade do auxílio limitada a 30% dos custos elegíveis, que poderá ser aumentado em 20% ou 10%, respetivamente para pequenas e médias empresas.

Neste último caso importa referenciar a definição de eficiência energética constante do Regulamento, ou seja, "*a quantidade de energia economizada, determinada pela medição e/ou estimativa do consumo antes e após a aplicação de uma medida de melhoria da eficiência energética, garantindo simultaneamente a normalização das condições externas que afetam o consumo de energia*".

No que reporta a incentivos baseados na **fiscalidade**, será de assinalar que estes benefícios de natureza fiscal são considerados também como **auxílio de Estado**, devendo o *valor atualizado das tranches de auxílio ser determinado com base nas taxas de atualização aplicáveis nos vários momentos em que o benefício fiscal produz efeito*.

No contexto específico deste tipo de incentivo importará designadamente observar o normativo constante do artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014 que trata os **auxílios sob a forma de reduções dos impostos ambientais da Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, devendo os beneficiários da redução fiscal ser seleccionados com base em critérios transparentes e objetivos e pagarem, pelo menos, o nível mínimo de tributação fixado naquela Diretiva**.

Por sua vez, o regime de auxílio sob a forma de reduções fiscais deverá *basear-se numa redução da taxa de imposto ambiental aplicável ou no pagamento de um montante de compensação fixo ou, ainda, numa combinação destes mecanismos*.

#### 41.5.3. Reposição da majoração de custos fiscais - Despesas com combustível, incluindo o setor do táxi na não aplicação do limite previsto no n.º 1 do artigo 92.º do Código do IRC.

Em antecipação do referenciado mais em detalhe no ponto 42.2., esta medida visa possibilitar a não aplicação ao setor do táxi do limite inferior de 90% do imposto liquidado relativamente ao montante que seria liquidado se o sujeito passivo não usufruísse de benefícios fiscais.

Lisboa e Porto, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros, entretanto alterada pela própria Lei n.º 7-A/2016, no sentido de apoiar o desempenho das **novas competências** das referidas comunidades intermunicipais e municípios, designadamente, *capacitação organizativa e técnica, estudos de planeamento ou desenvolvimento de sistemas de transportes flexíveis*.

- 42.2. Por sua vez, ficou também o Governo autorizado a alterar o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, tendo em vista, nomeadamente, *estabelecer que os gastos suportados com a aquisição, em território português, de combustíveis para abastecimento de veículos de transporte de mercadorias, transporte público de passageiros e de táxi, são majorados até 120 % na dedução como custos para efeitos de determinação do lucro tributável de IRC ou IRS de sujeitos passivos com contabilidade organizada*.

Assinala-se, ainda, a alteração da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, que procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental (Reforma da Fiscalidade Verde), que, apesar de diminuir os valores do regime excepcional de incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida, através da redução do Imposto sobre Veículos (ISV) na aquisição de veículos novos elétricos ou híbridos *plug-in*, estende a aplicação do regime, que caducou em 2015, até ao final de 2017, sendo que durante 2017 observa-se uma diminuição de 50% nos valores a reduzir ao ISV.

- 42.3. A nível fiscal será igualmente de assinalar que são mantidas as seguintes disposições legislativas, no âmbito do setor dos táxis:

42.3.1. No contexto do ISV

42.3.1.1. **Isenção**, correspondente a 70% do montante do ISV, para *automóveis ligeiros de passageiros e de utilização mista que se destinem ao serviço de aluguer com condutor – táxis, letra “A” e letra*



*GNV e GPL, do respetivo montante, para efeitos da determinação do lucro tributável em sede de IRC e da categoria B do IRS, neste último caso havendo opção pelo regime da contabilidade organizada.*

42.3.4. Os valores de **depreciação e amortização dedutíveis** para efeitos fiscais, em sede de IRC, para as viaturas ligeiras de passageiros ou mistas (€ 62 500 para veículos movidos exclusivamente a energia elétrica, € 50 000 para veículos híbridos plug-in, € 37 500 para veículos movidos a GNV e GPL e € 25 000 para as restantes viaturas).

42.3.5. A prestação de serviços de **transporte de passageiros, incluindo aluguer de veículos com condutor**, está sujeita à taxa reduzida de IVA de 6%.

42.4. Por sua vez, está contemplada uma **autorização legislativa para eliminar** do Estatuto dos Benefícios Fiscais a **isenção de imposto**, atualmente existente, relativo à **diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da transmissão onerosa de veículos afetos ao transporte em táxi, pertencentes a empresas devidamente licenciadas para esse fim, sempre que, no próprio período de tributação ou até ao fim do segundo período de tributação seguinte, seja efetuado o reinvestimento da totalidade do valor de realização na aquisição de veículos com data de fabrico não anterior a 2011 e afetos a idêntica finalidade.**

43. Desta análise da inserção do Plano Governamental sobre Táxis e Mobilidade Urbana, resultam as seguintes **conclusões**

43.1. No anunciado pacote de medidas para a modernização do setor do táxi, incluem-se medidas associadas à concessão de **apoios financeiros**, havendo a necessidade imperativa do **cumprimento escrupuloso das normas dos Tratados**, designadamente do TFUE, sobre **concorrência não falseada**, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e **auxílios de Estado**.

43.2. Qualquer medida que preencha os critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, que constitua um auxílio concedido pelo Estado ou proveniente de recursos estatais, independentemente da forma que assuma, que falseie ou ameace



- 43.4.3. No que concerne às medidas sob a forma de benefícios de natureza fiscal, seja numa das componentes da medida de renovação da frota de táxi, seja na reposição dos custos fiscais associados a despesas com combustíveis, deverá ser observado o normativo constante do artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, que trata os auxílios sob a forma de reduções dos impostos ambientais da Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, bem como as disposições específicas desta mesma Diretiva.
- 43.4.4. Ainda, parece que os investimentos, de 600 mil €, na *plataforma nacional para o táxi que integre as aplicações já existentes*, bem como de 1 milhão €, em tecnologias de informação e comunicação, apenas poderão equacionar-se eventualmente num contexto da categoria de auxílios à inovação a favor das PME, desde que se comprove o cumprimento dos requisitos regulamentares.
- 43.5. Sem prejuízo de uma avaliação aprofundada das respetivas autoridades gestoras, encontra-se enquadramento na estrutura dos mecanismos de financiamento, com base em apoio de fontes comunitárias, identificados, especificamente o **Plano Juncker e Portugal 2020**, para as tipologias de investimentos pretendidos, sendo por sua vez de referenciar que, no caso do **Plano Juncker**, as soluções de financiamento se baseiam em empréstimos bancários e não em dotações a fundo perdido.
- 43.6. De acordo com o documento comunitário de apresentação do pacote de medidas de apoio financeiro para a modernização do setor do táxi, está prevista a mobilização de **10 milhões € do Plano Juncker**, em adição a 4 milhões € do Orçamento do Estado, para a medida de renovação da frota, bem como a avaliação de verbas disponíveis no **Portugal 2020** no contexto do investimento **1 milhão €** relativo à medida de formação, capacitação e informação.
- 43.7. No contexto do **Plano Juncker**, será de assinalar a criação do **Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (EFSE)**, pelo Regulamento (UE) 2015/1017, de 25 de junho de 2015, o qual tem por objetivo apoiar os investimentos e um melhor acesso ao financiamento para entidades com o máximo de 3.000 trabalhadores, com especial destaque para as PME e para as pequenas empresas de média capitalização, através

- *Eficiência ambiental e dos recursos*, incluindo designadamente *iniciativas relativas às alterações climáticas*;
- *Capital humano*, incluindo nomeadamente *educação e formação*.

Neste contexto, e *baseando-se nos atuais serviços de aconselhamento do BEI e da CE*, foi igualmente criada uma *Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento*, tendo por objetivo *prestar apoio ao aconselhamento na identificação, preparação e desenvolvimento de projetos de investimento e constituir uma plataforma única de aconselhamento técnico para o financiamento de projetos na UE*. Este apoio inclui a *prestação de apoio orientado para a utilização de assistência técnica para a estruturação dos projetos, para a utilização de instrumentos financeiros inovadores e para a utilização de parcerias público-privadas, e de aconselhamento, se for caso disso, sobre questões relevantes relativas ao direito da UE, tendo em conta as especificidades e as necessidades dos Estados Membros com mercados de capitais menos desenvolvidos*.

43.8. Para o financiamento das medidas relativas à formação, capacitação e informação perspectiva-se recorrer ao **Portugal 2020**, que constitui o Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a CE, definindo os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020, reunindo a atuação dos 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP).

A missão de coordenação geral dos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento** está cometida à **Agência para o Desenvolvimento e Coesão**, entidade esta detentora de um conhecimento em profundidade da estrutura do **Portugal 2020** e, conseqüentemente, a melhor posicionada para avaliação dos Programas Operacionais e, dentro destes, dos Eixos Prioritários e Medidas, mais adequados para apoio às **ações de formação, capacitação e informação** previstas no pacote de medidas para a modernização do setor do táxi.

Por sua vez, os diversos **Programas Operacionais** são geridos por **Autoridades de Gestão próprias**.

Perante a declaração de ilegalidade do Tribunal há aqui um claríssimo espaço de intervenção para que as entidades que, sobre esta matéria, têm responsabilidades de fiscalização atuem em conformidade.

46. Como elemento transversal às oito questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça o crescimento sustentado da competitividade do sistema de transporte público de passageiros no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes:

Cumulativamente, potencia-se 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.

47. Como é já do conhecimento do Gabinete de Sua Exa. o SEAA, na nossa Pronúncia sobre Transporte de Passageiros Flexível (TPF), a aplicação da AMT a qualquer questão de regulação económica em concreto inclui a análise sobre 3 racionalidades: (1) Investidores; (2) Profissionais Utilizadores, Condutores, Consumidores e/ou Cidadãos; e, (3) Contribuintes, no sentido de assegurar o respetivo equilíbrio, procurando caminhos para a otimização do bem-estar num Estado de Direito Democrático, Constitucional e Social.
48. No caso *sub judice* não se justifica, contudo, realizar esse exercício, uma vez que presentemente não se encontra preenchida a condição *sine qua non* da conformidade da Uber com o ordenamento jurídico português.

### III- CONSIDERAÇÕES FINAIS

49. Ainda antes das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo do texto relativo a esta "análise estruturada" sobre a problemática Uber, solicitada pela SEAA, importa relevar as seguintes considerações finais:

50. Existindo vontade de criar espaço no ambiente regulatório para uma hipotética viabilização da Uber em Portugal há que alterar os diplomas com os quais o seu comportamento objetivamente conflitua e que são os diplomas relativos ao regime de acesso e exercício da atividade de táxi, regulado pelo Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro, da atividade de *Rent-a-Car*, cujo regime foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, e, em particular, o regime dos preços convencionados estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.
51. O projeto de “Diploma Regulatório Moderno” apresentado pela Uber ao IMT, em 16 de março pp., de que enviou cópia à AMT, é, na perspetiva desta Autoridade, manifestamente inaceitável, na medida em que constituiria uma forte “falha de regulação”, tal como se demonstrou nos pontos 26. a 38.
52. Em paralelo com a alteração dos diplomas é necessário desenhar medidas políticas para de alguma maneira “compensar” os táxis. E, tratando-se de auxílios de estado, há que ver se é assegurado o cumprimento das obrigações comunitárias.
53. Uma vez cumpridos os requisitos de legalidade da Uber, a AMT pronunciar-se-á dentro da racionalidade da grelha de análise, e, de decisão compaginável com o exercício da sua Missão de Regulação Económica Independente.
54. Com elevada probabilidade registam-se indícios consistentes de que a matriz de contratos entre a Uber BV e os seus parceiros são subsumíveis aos artigos 101º e 102º do TFUE e que perante a não afetação do comércio entre Estados Membros são reconduzidos aos artigos 9º, 10º e 11º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, o que significa em concreto que a Autoridade da Concorrência de Portugal deverá ser chamada a pronunciar-se.
55. A título de consideração final, sempre se dirá que:
- É inegável que num Estado de Direito Democrático todos devem cumprir a lei.
  - As Sentenças judiciais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de outras autoridades.

Mas também é verdade que no contexto atual das coisas o único espaço em que ela poderá ser chamada a pronunciar-se é justamente no desenho de um **novo diploma regulamentar** que englobe tanto as atividades já existentes como os serviços emergentes.

Se for essa a decisão do Governo, naturalmente que a AMT vai procurar responder.

Todavia, para que não restem dúvidas, o documento regulatório que a Uber apresentou ao IMT e que enviou cópia à AMT é manifestamente inaceitável.

60. As situações concorrenciais em Portugal estão a mudar, graças à INOVAÇÃO TECNOLÓGICA e sobretudo às INOVAÇÕES SOCIAIS, ancoradas naquelas.

A AMT estará naturalmente aberta a favorecer INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS que se traduzam em mercados com maior concorrência, que deem acolhimento a **novos modelos de negócio**.

Estes novos mercados são essencialmente mercados da inovação tecnológica, social, económica e cultural referidos no ponto 10. supra, e, que correspondem a aspirações de futuro de importantes estratos sociológicos e económicos.

Na realidade **nada obsta** que não só **novas empresas**, mas também **empresas tradicionais de táxis**, inspiradas nas potencialidades que a tecnologia proporciona, **criem modelos de negócio competitivos** que favoreçam uma **mobilidade eficiente**, maximizando a utilidade para cidadãos e para empresários.

61. **Importa, contudo, ter presente que:**

61.1. A AMT não é um microlegislador

61.2. Qualquer regulação eficiente exige como condição prévia *sine qua non* que todos os *players* nos mercados cumpram rigorosamente o ordenamento jurídico aplicável, ora o Tribunal sentenciou já que a Uber está ilegal, e lesa não só os interesses dos privados nas também o interesse público.

Neste contexto, espera-se que as entidades *com competências de fiscalização*, incluindo a polícia e as forças de segurança, atuem em conformidade com a declaração de ilegalidade do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

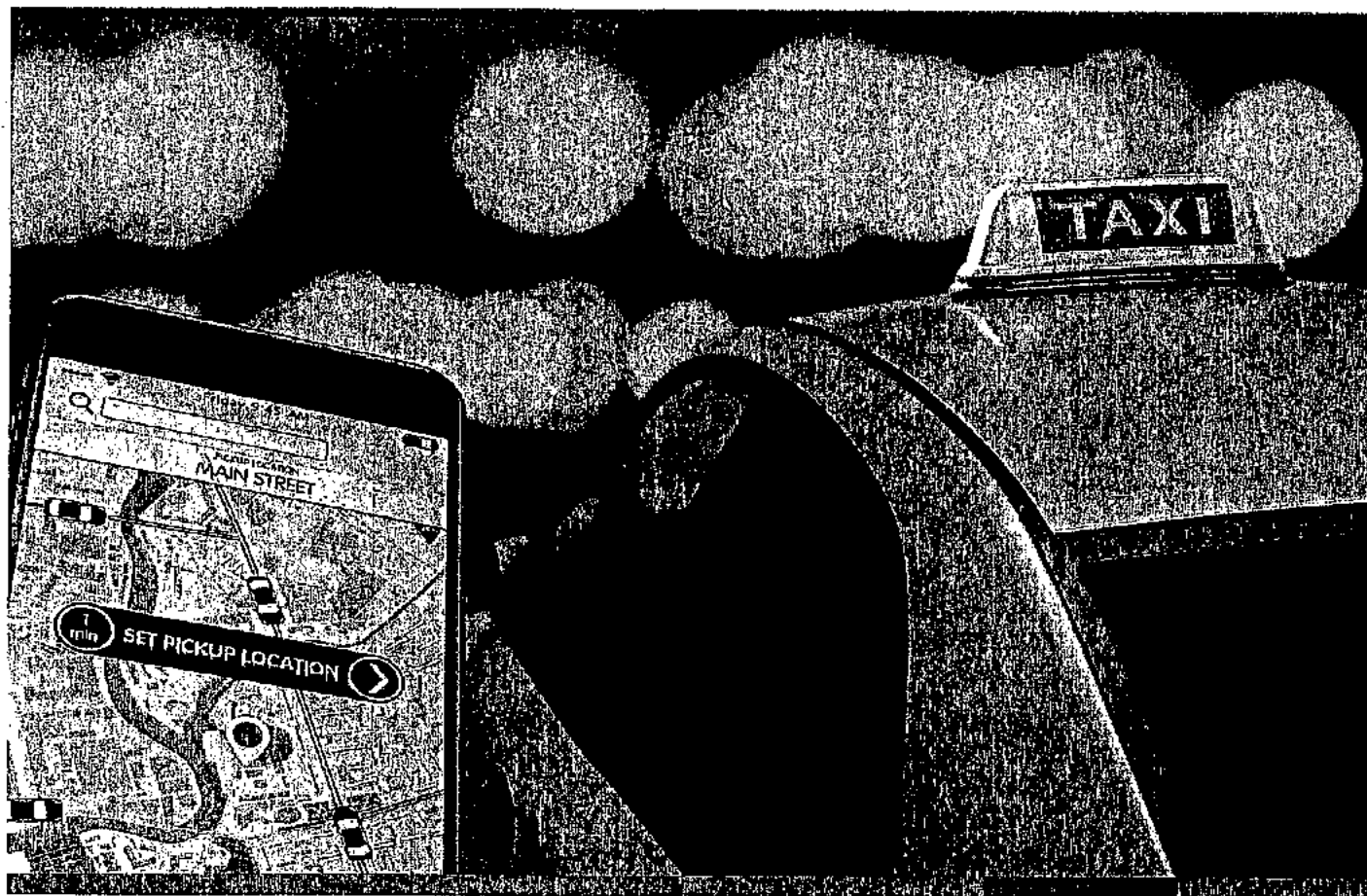
inaceitáveis, atenta a inexistência de garantias credíveis de que qualquer elemento de *hardware, middle e software* só permite real ou potencialmente a utilização de elementos pessoais com a permissão devidamente informada, e, formalmente expressa por parte da Pessoa em causa.

Na verdade, elas configuram um regresso ao paradigma de *over-regulation*, tendo falhas de regulação, agora dissimuladas pela *tecnologia da modernidade*, violando não só a Lei-quadro das entidades reguladoras, Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, mas também a jurisprudência da União Europeia, nomeadamente a que respeita aos Direitos Humanos, e, mais importante ainda, a filosofia subjacente à Constituição da República Portuguesa, no que linge aos Direitos, Liberdades e Garantias.

Lisboa, 05 de maio de 2016.

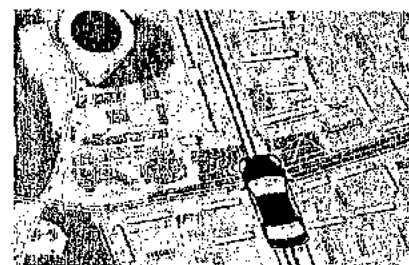
O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho



# Regulation of For-Hire Passenger Transport

Portugal in International  
Comparison

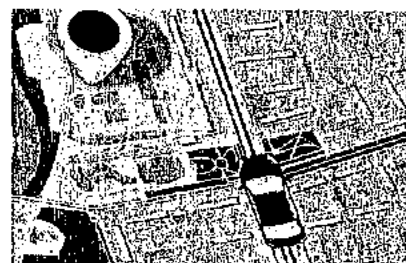


Case-Specific Policy Analysis

---

# Regulation of For-Hire Passenger Transport

Portugal in International  
Comparison



Case-Specific Policy Analysis



## The International Transport Forum

The International Transport Forum is an intergovernmental organisation with 57 member countries. It acts as a think tank for transport policy and organises the Annual Summit of transport ministers. ITF is the only global body that covers all transport modes. The ITF is politically autonomous and administratively integrated with the OECD.

The ITF works for transport policies that improve peoples' lives. Our mission is to foster a deeper understanding of the role of transport in economic growth, environmental sustainability and social inclusion and to raise the public profile of transport policy.

The ITF organises global dialogue for better transport. We act as a platform for discussion and pre-negotiation of policy issues across all transport modes. We analyse trends, share knowledge and promote exchange among transport decision-makers and civil society. The ITF's Annual Summit is the world's largest gathering of transport ministers and the leading global platform for dialogue on transport policy.

The Members of the ITF are: Albania, Armenia, Argentina, Australia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, Chile, China (People's Republic of), Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, India, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mexico, Republic of Moldova, Montenegro, Morocco, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Serbia, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine, the United Kingdom and the United States.

International Transport Forum  
2, rue André Pascal  
F-75775 Paris Cedex 16  
contact@itf-oecd.org  
www.itf-oecd.org

## Case-Specific Policy Analysis Reports

The International Transport Forum's Case-Specific Policy Analysis series presents topical studies on specific issues carried out by the ITF in agreement with local institutions. This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the International Transport Forum. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of International Transport Forum member countries. This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

## Table of contents

<b>Executive Summary</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	7
<b>Policy analysis</b> .....	9
How to regulate taxis and commercial transport apps? .....	9
Analysis of economic and regulatory frameworks surrounding for-hire passenger services .....	10
Portuguese regulatory frameworks of for-hire passenger services .....	21
<b>Survey of six country practices</b> .....	25
United Kingdom, London .....	25
Ireland .....	32
The Netherlands .....	35
France .....	39
Germany .....	42
Bulgaria .....	44
Comparative analysis .....	45
<b>Conclusions and policy recommendations</b> .....	53
<b>References</b> .....	55

## Executive Summary

### What we did

On the request of the Portuguese Institute for Mobility and Transport, the International Transport Forum (ITF) reviewed legislation and regulatory frameworks for taxi and for-hire transport services in several relevant countries. The sample centred on jurisdictions where there are currently tensions between incumbents and market entrants following the introduction of app-based, demand-responsive mobility services. The objective of the report is to provide input for discussions on a potential revision of existing regulation of for-hire passenger transport services in Portugal, which pre-dates the introduction of commercial transport apps (CTAs).

The report builds on an analysis of national cases collected by the ITF and the International Road Transport Union (IRU). It also draws extensively on work done in the context of an ITF Corporate Partnership Board (CPB) project, specifically on the results of a workshop on “Principles for the regulation of for-hire road passenger transport services” held in November 2015, and on the ensuing report *App-based Ride and Taxi Services: Principles for Regulation* (May 2016). Relevant sections are common to both reports; these sections are shown as indented text.

### What we found

The arrival of new technology-enabled for-hire mobility services has blurred the lines between the formerly distinct markets for street-hail and dispatch services. Dedicated smartphone apps allow a better matching of supply and demand for mobility services. They also provide a high degree of transparency, predictability and ease of use for passengers. For drivers they provide the opportunity of highly flexible work arrangements and increased security (no anonymous passengers).

The popularity of app-based services has eroded the market share of traditional operators, hence leading to lost income for taxi operators and a decline in the value of taxi licences where these are tradable, as is the case (indirectly) in Portugal. The entry of new service providers into well-established, highly regulated markets has thus caused significant friction and generated calls to exclude such services. Notably the claim by app-based platforms that they merely serve as middlemen who put potential passengers and independent drivers into contact via their smartphone app is contested. Critics argue that these new operators ultimately exert employer-like control over drivers. Court cases or administrative proceedings regarding this dispute are pending in several jurisdictions in both the United States and in Europe. Public debate on how to regulate CTAs has been emotional and sometimes resulted in physical violence.

The benefits of booking a ride via an app accrue to passengers whether the app connects to a new mobility service platform or to a traditional taxi service. But the asymmetry between highly regulated local operators (taxis) and lightly regulated international firms (CTAs) creates an uneven playing field: for instance app-based platforms with access to a flexible car and labour pool and none of the fare regulation that is typical for many taxi markets can provide extra capacity through variable (“surge”) pricing during demand peaks in a way that taxis cannot.

Whether regulation of CTAs should be expanded or regulations of taxis scaled back will ultimately depend on how authorities judge public policy objectives are best achieved – with more, less or different forms of regulation for both CTAs and taxis.

### **What we recommend**

**Steer policy development towards mobility services that allow efficient achievement of public policy objectives regarding the needs of consumers and society**

Regulations should enable the development of innovative services to contribute towards public policy objectives such as equitably improving mobility, safety, consumer welfare and sustainability. This will likely entail lightening entry controls for the for-hire transport market and fares regulation for dispatched taxi services and require continued oversight for services obtained via street hail/rank, which are marked by lack of effective consumer choice. New types of regulation for non-taxi hire vehicles compared to those currently in force in most markets will be needed.

**Encourage innovative and more flexible regulation of for-hire transport services**

To the extent that new technology or other alternative approaches can deliver on public policy objectives, including consumer protection, in the place of currently required rules, regulations should be adapted, streamlined, replaced or removed.

**Embrace data-led regulation to improve societal outcomes**

Regulators should leverage data-led regulation as a way of providing a lighter and more flexible approach to achieving public policy objectives. Operators able and prepared to provide regulators with data relevant for the delivery of public policy outcomes should be allowed to operate under a “data rich, regulation light” framework.

**Keep the regulatory framework of for-hire passenger transport services as simple and uniform as possible**

Regulators should avoid creating different categories of for-hire transport providers. If differentiations are required, these should be made explicit, substantiated and frequently reviewed. Regulators should seek to adapt frameworks to better deliver on policy objectives in innovative ways and not simply preserve the regulatory status quo. But it is recognised that in Portugal for the short term two regulatory frameworks make sense: one traditional “data poor, regulation heavy”, and another “data rich, regulation light”, with easy transfer from the former to the latter for the taxi operators who are able and willing to abide by the corresponding rules.

## Introduction

Portugal has requested the International Transport Forum (ITF) to carry out a Case Specific Policy Analysis Project, entitled “Review of the Legislation and Regulatory Framework for Taxi and for-hire transport services”. This study provides input for the ongoing policy-making process to possibly revise regulations that were developed before the arrival of new app-enabled demand-responsive mobility services and platforms.

The topic of this study is the source of significant tension in many countries around the world at this time, largely as a result of the commercially successful introduction in the market of new types of demand-responsive mobility related services. These tensions are particularly acute since these new entrants provide similar services as incumbent taxi operations but under different modalities than those envisaged in the current set of governing regulations. Caught between the discontent of incumbents regarding what they view as unfair competition and new entrants who argue that their services are materially and qualitatively different to those offered by incumbents, and in light of public support for the new services, authorities are under pressure to act. They have in some cases been able to adjust or adapt current regulations to provide a legal framework for the operation of new services, in other cases have limited these operations, and in some instances have rendered these new services outright illegal. Judiciary dispute has been launched in many, possibly most, situations, across multiple continents.

In a more strategic sense, the current disruption of taxi markets by app-enabled platform services is only one of many possible disruptions that cities will experience in coming years in the offer of transport and mobility services. Work undertaken by the ITF on the impacts of shared mobility systems shows that when accompanied by adequate and purposeful regulations, shared vehicle fleets can deliver many access and mobility benefits with less congestion and far fewer vehicles (ITF, 2015). The arrival of highly automated vehicles will also change transport options available for citizens, especially when combined with optimised ride-matching across the entire urban area. Resolving current regulatory challenges linked to the operation of taxis and new market entrants should therefore not be seen as a stand-alone exercise but rather as part of a continuum of regulatory reforms necessary to address an uncertain and evolving urban transport market.

The objectives of this study are to produce a review of the current situation regarding the legislation and regulatory framework for taxis and for-hire passenger services in several relevant countries (mostly within, but not limited to, the EU), and to suggest possible innovative solutions that allow the public to benefit from service improvements all the while allowing for authorities to deliver on their mandate for delivering beneficial public policy outcomes with regard to consumer protection, high-quality access, reducing negative externalities from traffic, equity considerations and efficient market operation. This report builds on an analysis of national cases collected concurrently by the ITF and the International Road Union (IRU). It also builds on the ITF’s policy scan in this field and incorporates key parts of the discussions held in the context of the ITF’s Corporate Partnership Board (CPB) at the workshop on “ITF/OECD Principles for the regulation of for-hire road passenger transport services” held in November 2015.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## Policy analysis

### How to regulate taxis and commercial transport apps?

Individually-hired private transport first made its apparition on the streets of London and Paris in the first half of the 17<sup>th</sup> century. At the time, it represented a liberating innovation in the field of transport allowing those who could afford it the freedom to move relatively rapidly in those cities without having to bear the onerous cost of upkeep for horses and carriages. These “hackney” services spread rapidly and naturally split into two distinct markets: the street hail market and the dispatch market. The former comprises taxi services that are hailed by passengers from the street-side or those services concentrated at taxi stands where potential passengers walk up to obtain a ride. The dispatch market comprises all services that are booked on a pre-arranged basis including those that are dispatched by a central dispatching unit. Though there are often common regulatory objectives for both of these services (including public safety, security, driver qualifications, insurance, etc. – described in the following section) the regulation of these two markets differs in some fundamental ways as each presents potential failures that require specific remedies.

The arrival of new technology-enabled for-hire mobility services has blurred the lines between these formerly distinct, and distinctly regulated, markets. These services have leveraged newly available and increasingly widespread and inexpensive technologies based on ubiquitous connectivity, precise geo-localisation, secure payment services, sophisticated dispatching and load-balancing algorithms, and the broad penetration of smart phones and other personal computing devices.

These services are known by several names – e.g. ride-sourcing companies, on-demand information technology based transportation aggregators (India), commercial transport intermediaries (International Road Transport Union), transportation network companies (TNC) – a term coined by a regulatory finding of the California Public Utilities Commission (CPUC) in 2014 (CPUC, 2016). According to the CPUC, a TNC is “an organisation, including, but not limited to, a corporation, limited liability company, partnership, sole proprietor, or any other entity ... that provides prearranged transportation services for compensation using an online-enabled application or platform to connect passengers with drivers using a personal vehicle” (CPUC, 2014). Many jurisdictions in the United States and some elsewhere employ the CPUC framework but it is not universal.

The difficulty in finding a single term for these services underscores the way in which these services also challenge regulation and regulators. For this report, we make the distinction between relatively new for-hire market entrants like Uber, Lyft, etc. that provide services based on a software application platform supporting a two-sided marketplace connecting drivers and passengers on a commercial basis and incumbent taxi and other for-hire services. This paper will refer to the former as commercial transport apps (CTAs) and the platforms they operate as CTA-platforms. Taxi rides can also be facilitated via app-based platforms – which we refer to as taxi app-based platforms. In the latter case, the taxi app-based platform arranges rides between passengers and regulated taxis. Just to underscore the state of flux in this field, some CTAs provide multiple levels of services – individual or shared rides, peer-to-peer or

professionally-chauffeured services and some even incorporate taxis (Uber in some markets - e.g. Sydney, Berlin - and Didi Chuxing -- formerly Didi Kuadi in China). (ITF, 2016; p.8)

Platform-based CTAs (and taxi services when they adopt these technologies) allow for better matching of supply and demand and for passengers to visualise the current offer of rides in their vicinity (or city-wide). They provide a high level of predictability on pick-up and travel times, allow for cashless transactions (though in some cash-reliant markets, CTAs are experimenting with cash payment systems as well). CTAs remove anonymity for both passengers and drivers, offer the possibility for immediate feedback on both drivers and passengers and generally provide higher response rates and higher quality trips than those provided by many, but not all, incumbent taxi operators.

CTAs publish fares, though these are usually set independently of regulators (as in many dispatch markets). Some CTAs apply demand-driven pricing in order to entice additional drivers to take service and or stimulate clients to look for service at other times. CTAs typically do not set requirements in terms of availability of drivers or minimum shift length. This means that many CTAs use part-time drivers that enter and leave the service at their convenience. The fractional working arrangements, lack of centralised control over working hours and reliance on drivers who supply their own vehicles (and cover the costs of operating these) leads CTAs to claim that they are simply middlemen putting potential passengers and drivers into contact with each other via the online technology platform. This view of CTAs is contested by some who uphold that TNCs exert control analogous to that of an employer. As a result, there are pending court cases or administrative proceedings examining this question in both the United States and in Europe.

For consumers, there is little difference in the transport service provided by taxis and CTAs, as long as the trip is carried out satisfactorily and in a timely manner. Though how to book a ride matters a lot to many consumers, and app-based services provide greater transparency, certainty and accountability than traditional modes of access such as street hailing or radio-dispatched taxis.

CTAs either self-select or are assigned to regulatory regimes that may entail lower costs than those faced by incumbent taxi operators. Because they often provide better perceived service and often equal if not lower cost than taxis, CTAs have proven to be highly popular and have seen a dramatic increase in use in many cities – oftentimes at the expense of street-hail and dispatch taxi services.

In the next section, we “unpack” the generic economic rationale and regulatory frameworks surrounding both taxi markets and CTAs.

### **Analysis of economic and regulatory frameworks surrounding for-hire passenger services**

The arrival of CTAs in well-established, highly regulated and fairly rigid markets has caused significant friction and has generated calls to regulators to either exclude or accommodate the new shared mobility related services and platforms. In most instances, the stakes are high – particularly for incumbents who have become accustomed to the current situation and who may have made investment or other decisions on the expectation that this situation would not change. As such, debates on if and how to regulate CTAs have been highly emotional and have sometimes resulted in physical violence between parties. We seek to objectively analyse the question of how and whether or not to regulate CTAs by going back to first principles that should guide regulation in this field.

Our analysis starts by identifying the set of public policy objectives that may justify the regulation of on-demand for-hire urban transport services (traditional services as well as CTAs). We discuss the



various regulatory instruments that have traditionally been used – and are still in use - to address those objectives. We also discuss the adequacy of these to deliver on public policy objectives for both incumbents and new entrants such as CTAs. We then survey country practices for six countries to identify regulatory instruments being used on a country level and to review the critical tensions that have emerged with the arrival of CTAs. Finally, we discuss a set of principles and recommendations that can serve to guide action.

### *Overview of policy objectives and regulatory instruments*

While it is clear that there is public value in the existence of motorised individual or shared transport available in quick response to demand, the corresponding service has been regulated in most countries based on the recognition that various public policy objectives must be addressed in such provision. Although those objectives are largely common to all areas with regular taxi and for-hire services, differences exist in the way they are expressed and some are not made explicit in all cases. In the following list we inventory a broad range of public policy objectives that are applicable to the regulation of for-hire passenger services.

#### **Box 1. Public policy objectives relating to for-hire passenger services**

##### **Consumer protection**

- ensure a high quality of service by delivering safe, comfortable, courteous and effective for-hire transport services
- minimise the risk for criminal or illegal actions by drivers and passengers
- avoid abusive prices (rate or artificial detours), especially for those unfamiliar with applicable rules or from outside the area
- Provide clear and easy access to information (on fares, on services available)
- ensure ease of access to services (via taxi stands, dispatch centres, web-apps)
- avoid excessive time waiting for service

##### **Social Inclusion**

- availability of service across all relevant territory
- availability of service for clients with special needs e.g. disabled and elderly

##### **City-wide objectives**

- decrease travel time and congestion levels
- decrease pollution and noise levels
- improve city reputation and quality of life

##### **Healthy performance of the sector and the economy**

- ensure conditions of fair competition among service providers
- provide an economic environment that stimulates innovation for higher efficiency and for better services
- avoid situations in which regulation (or lack thereof) could lead to insufficient or excessive supply
- facilitate inter-modality, particularly in relation to long-distance transport modes

While in many countries licences for the operation of taxis are issued by municipalities, in some countries, municipalities also issue licences for other for-hire services. Licences are typically conditioned with a set of specific regulations that are applicable to licence holders. In medium to large metropolitan areas, multiple jurisdictions may issue licences and promulgate regulations that are often aligned with those of neighbouring districts. In some cases, specific regulatory regimes may be in place to govern access to airports and other high-volume trip generators.

In many instances, and especially in Europe where it is the norm, there is some national legislative framework governing for-hire transport and taxis in particular. This means that while taxis are typically locally owned and operated, and are largely dependent on rules promulgated in local jurisdictions, they may in fact be subject to numerous regulatory frameworks as they ply their trade across urban regions. These rules may impose limits on where they can pick up passengers and applicable fares for their transport. CTAs, on the other hand, have no such limitations and though CTA drivers may be local, the platform itself is often part of a major national or multinational firm. This asymmetry in scale and jurisdiction exacerbates the uneven playing field that exists between highly regulated local actors and lightly regulated international firms.

Multiple types of regulatory instruments have been adopted in different countries. Each type of instrument has been implemented differently in countries (and sometimes even in the same country at different times), and that will be visible in the analysis by country, presented in the next chapter, where a more detailed description of the instruments adopted in each particular country is presented.

The following types of regulatory instruments have been identified in the process of seeking the best response of the market to the policy objectives. As with the objectives, not all types of instruments have been adopted by all countries, but the option was to be comprehensive in this general description, so that the merits and problems associated with each of these types of instruments can be analysed. The approach below presents a generic list of instruments available to authorities, organised by categories (see Box 2).

### Box 2. Generic regulatory instruments

#### Economic

- Access to market and profession
  - quantitative - by establishing a fixed total number of licensed operators
  - qualitative - by setting criteria for qualification
  - in many cases licences have a municipal basis
- Prices and fares
  - full specification of fares
  - define (max) taxi tariff limits
  - operators set their tariffs but are obliged to clearly display them
  - tariff regime when the taxi is moving empty to pick up a client
  - tariff regulation of for-hire services is normally less rigid
  - special fixed fares for airport services
- Labour regulations
  - working/driving hour regulations
  - contract rules

#### Social

- vehicle standards
- special insurance
- staff qualification and training
- mechanisms for signaling poor quality service

#### Administrative

- Three forms of service initiation are commonly adopted: clients hailing taxis while they are roaming on the street, clients getting a taxi while it waits in a stand, and remote request and allocation via phone or computer/smartphone.
  - territorial limitations for accepting clients
  - traffic regulations
    - taxi stands
    - privileged access to specific parts of the road network

### *The economic framework for the regulation of for-hire passenger transport*

Taxi services, CTAs and other transport services contribute to a range of economic impacts, some quantified and well-known, others more qualitative and less well-captured through standard cost-benefit exercises. These impacts can be relatively small or relatively large and may be either localised or spread more broadly.

The first of these impacts is an increase in the mobility of users. This increase in mobility facilitates access to opportunities throughout the urban area. It delivers access to people, employment, workers, services and social opportunities. These benefits accrue to travellers and businesses by lowering the time, cost or uncertainty related to access (TRB, 2016). Increased mobility can also deliver benefits more broadly to society by increasing productivity and employment.

Increases in travel also have the potential to impose external costs – those linked to congestion, crashes, noise, air pollution, greenhouse gas emissions and loss of urban competitiveness due to the combination of all of the former. Further, these benefits and disadvantages can have significant distributional effects on society and amongst firms.

The arrival of new technologies and services often has disruptive effects on incumbent actors and the for-hire passenger market is no exception. CTAs have offered substantial new and attractive services that consumers have enthusiastically adopted, not only because of attractive prices in some cases, but also because their services were unmatched by existing market actors. The ensuing shift and in many cases increase in mobility has been accompanied by the expansion of income and often part-time employment opportunities for a broad range of drivers that could not be delivered by incumbent taxi services. But at the same time, the popularity of CTA services has sometimes eroded incumbent's market share leading to a loss of income for taxi drivers or operators and, for those markets with tradable certificates or medallions, a loss in value of these. Further, if these losses were to force incumbent taxi operators out of the market, cities and urban regions could experience an erosion of social service provision since current regulations often impose social service obligations on taxis and not on CTAs. These economic and social impacts are not trivial and should be explicitly accounted for when navigating the regulation of CTAs and taxis.

Further, the economic rationale for regulating for-hire services varies with the type of service considered. As noted previously, taxi markets have evolved into the street hail market and the dispatch market. The street hail market is often the more regulated of the two because historically this market has very low entry barriers and has been characterised by concurrent problems of information asymmetry between operators and passengers regarding fares and taxi availability as well as geographic and temporal supply-demand imbalances. These challenges led to the relatively early deployment of market entry restrictions and economic (fare) regulation.

#### *Market entry restrictions and controls*

Market entry restrictions were typically motivated by the oversupply of relatively unskilled workers to the taxi industry, especially in times of economic duress. This led to a number of problems in the hail/rank market that included too many taxis plying for passengers in popular locations in the city, violent altercations as a result of efforts to secure rides or to eliminate competitors, and an undersupply of significant dispatch service so the probability of getting a fare for the driver was low.

There are four broad types of regulatory regimes controlling market access for taxis (Schaller in TRB, 2016). In the first regime, authorities issue a set number of permits

(or medallions) as determined through regulation or by law. Only permit holders are allowed to operate street hail services and in some cases, dispatch services. When these permits are tradeable, their value is in line with available supply for a given demand. In growing cities with rigid permit allocations, this value can be considerable and represents an investment by permit holders who have expectations on the long-term rate of return on these. For individual permit holders, the value of the permit may serve as a pension account whereas for operators, these medallions represent high-yield investments.

In the second regime, certificate systems, companies receive operating authority to provide taxi services, typically conditioned to a specific number of vehicles that are authorised to operate. Companies may petition authorities for a change in the number of authorised vehicles and these are approved or rejected based on specific criteria. Certificates cannot be traded amongst companies but taxi companies can be bought and sold opening the door to creating a secondary market for certificate-holding companies.

In franchise systems, under a competitive bidding process, a franchise is granted for a set time period allowing the holder to operate taxi services in a specific geographic area. Franchises include specifications regarding how many taxis are allowed to operate and when their term expires, they are put to re-bid. Franchise regimes prevent pickups from other taxi operators in the franchise zone but allow drop-offs which lead to unbalanced trips for those entering the zone from the exterior.

With open entry regimes, the fourth regime, no limit is placed on the number of taxis operating in the jurisdiction. Individual drivers and/or operators meeting requirements (e.g. insurance, training, security checks, and vehicle inspection) can enter and leave the market freely.

Other market-entry models exist as well. One of the most well-known is that of London where there are no quantitative market entry restrictions for Black Cabs but where the entry is conditional on passing the gruelling "Knowledge" test covering the minutiae of London street networks and routes. This test, requiring many years to study for, has naturally limited market entry for taxi services.

The first three market entry frameworks above sought to address and limit the negative impacts of market over-supply and "destructive" competition which is documented for the hail/rank market. In many cases they were implemented with the express goal of protecting the rent of licence owners. In those cases, drivers' income is maintained only when the driver owns the personal vehicle medallion. In many cases they have been maintained or strengthened expressly to limit competition from new entrants or to maintain high returns to incumbents. (ITF, 2016; pp. 22-23)

#### *Geographic restrictions*

In traditional open taxi markets, drivers congregate where they know there is a high likelihood of finding remunerative rides. This typically leads to concentration and over-supply of taxis at major ride-generating points in the city including central business districts, airports, rail stations and hotel-dense zones. Conversely, other parts of the city may be under-served by drivers who would wish to avoid short trips, trips in and to less desirable neighbourhoods or to provide trips for which there is little

likelihood of getting a return fare. For all of these reasons, and in order to ensure an adequate level of service coverage in licence-issuing jurisdictions, permissions to operate taxi services are typically conditioned by rules on the geographic scope of pick-ups and on service obligations within the licence issuing jurisdiction. This ensures adequate coverage in many cases and a certain expectation that service quality in terms of availability is roughly maintained. The expectation is that highly remunerative trips would cross-subsidise low remuneration trips while delivering coverage that in the absence of geographic restrictions would either decline or disappear in low density areas and in off-peak hours (TRB, 2015).

#### *Fare regulation*

Fare regulation was motivated by the desire to prevent price gouging by operators in the street hail market due to the natural asymmetry of information regarding the availability supply and uncertainty regarding potential competitors' fares. Fare regulations also provide certainty to passengers on what they will be charged.

One major difference between many regulated taxi markets and CTAs is the latter's use of yield management tools to balance supply and demand. In many other markets characterised by uneven demand and relatively fixed supply, changes in prices are used to modulate demand for the service. This is the case for instance with airlines, some rail services and electricity. Many CTAs incorporate this approach in their business model (e.g. Uber's "Surge" or Lyft's "Prime time" pricing models) so as to ensure demand fits available supply, but also to ensure that supply is incentivised to come online when it is most needed.

This supply responsiveness is made possible by the flexibility of CTA labour pools – because many drivers are part-time and set their own hours, supply is fractional and can flexibly meet demand when peak pricing entices drivers to turn on their app. Some have countered that surges in prices can be excessive (as in the case of emergencies and exceptional events) and that these pricing models allow CTAs to extract quasi-monopolistic rents. This is a contestable assertion since other services (public transport, own vehicle, etc.) are often also available and that, over the long run, the app platform market is not a closed one with the only real barrier to entry being achieving sufficient scale to disrupt incumbent CTAs. (ITF, 2016; p.26)

Some jurisdictions have nonetheless sought to limit variable pricing in cases of natural or man-made emergencies. For example, in response to surge pricing during Hurricane Sandy, Uber has reached an agreement with the New York Attorney General to cap price increases at 3.5 times the base fare for UberX and 2.5 times the base price for Uber Black when a state of emergency has been declared. This cap policy, according to Uber, is now operative throughout the United States. Outside of emergencies, surge pricing can lead to very high multipliers (historically up to approximately 10 times the base fare)<sup>1</sup> and is now used a competitive differentiator amongst CTAs. In the United States, Uber caps its Surge

<sup>1</sup> See <http://bgr.com/2016/01/04/new-years-eve-uber-surge-pricing-reactions/> and <https://hbr.org/2015/12/everyone-hates-ubers-surge-pricing-heres-how-to-fix-it>.

multiplier at eight times the base fare and Lyft caps its Prime Time multiplier at three times the base fare<sup>2</sup>.

### *Impacts of traditional taxi regulation on service quality*

Together, market entry restrictions, geographic limitations and fare regulation have characterised street hail markets and have proven not only to be durable but highly immutable parts of the for-hire regulatory package for taxi operations. Market entry restrictions have proven to be especially difficult to change and many cities (e.g. Paris, New York, Boston Chicago, London) have gone decades without adapting the volume of taxis allowed to operate (or the market entry tests imposed – e.g. in the case of London) despite significant growth of resident population and visitors. Cities such as New York and Chicago, however, have substantially increased their cab fleets in recent years.

All of these measures were put into place in order to address real and vexatious problems faced by municipalities seeking to ensure a stable offer of for-hire transport services. However, these types of interventions have also introduced inefficiencies and rigidities into the markets they seek to regulate leading to several unwanted outcomes. The first of these is that rigid supply, especially in areas experiencing population growth, leads to shortages and unmet demand. Even passengers willing to pay for a ride cannot get one because vehicles are simply not available and/or drivers are prevented from charging fares that would make provision of that service worthwhile to them (TRB, 2015). Other rigidities include restrictions on the type of service allowed – for instance, many jurisdictions prevent taxis from providing simultaneous services to multiple passengers – e.g. ride-sharing – under the belief that this would lead to a loss of trips for other drivers. Even in jurisdictions where universal service requirements exist, there is consistent evidence in some markets that drivers simply by-pass these and underserve certain areas of the city or population groups (TRB, 2015).

Shortages and other market inefficiencies lead to higher rents than would otherwise exist and these are captured by incumbents – to be clear, consumers are paying artificially inflated prices with regressive effects. Because of this, there is considerable pressure by incumbents in many markets to maintain market entry restrictions and other measures that allow them to profit from a lasting and contrived supply-demand imbalance. It is in this economic and regulatory context that CTAs have taken hold and have experienced extremely high growth rates indicating a great unmet demand for travel of the quality and price that platform-based operators provide.

---

<sup>2</sup> See <https://medium.com/@loukerner/a-look-at-the-data-uber-is-losing-share-to-lyft-across-the-u-s-and-via-in-nyc-703703f3fbc6#.abbd11q1>

*Implications for dispatch, pre-reserved and TNC operators*

The dispatch market and other pre-booked ride markets have typically been treated separately from the street-hail market and thus faced less burdensome regulation. This is because the information asymmetries are lower for this market and fares can be negotiated ahead of time by both parties, either of which can seek alternative suppliers or riders. However, the dispatch market is characterised by higher barriers to entry. These include investments in centralised dispatch services and the concomitant investment in the fleet of vehicles to be dispatched since dispatch markets, unlike street hail markets, are often serviced by operator-owned fleets.

Against the backdrop of a relatively stable market that in many areas delivered high rents to incumbent operators and relatively low levels of overall passenger service (as described above), the arrival of app-enabled demand-responsive mobility services and platforms has disrupted the taxi industry and regulators. One of the reasons for the success of CTAs is that they have been able to reduce the inherent tension between information costs and entry barriers that have proven to be persistent in taxi markets. At the same time, they have deployed business models that have fundamentally changed the way in which for-hire services are offered.

By combining the virtual immediacy of the app-based dispatch with access to a wide range of drivers nearby, CTAs are able to provide transparency in vehicle locations and much shorter waits for a vehicle than is typically true with taxicabs. They have rapidly scaled up, and offered lower fares than cabs, via a business model that removes or shifts many of the upfront costs away from the platform-based CTA operator. For example, the costs associated with staffing and operating a centralised dispatching centre are eliminated and replaced by lines of code in the algorithms that put passengers and drivers in direct contact with each other. The up-front capital costs of acquiring and maintaining a fleet of vehicles is shifted to the drivers/"contractors" who bear sole responsibility for these. This last feature is not unique to CTAs nor is it novel, having been common to independent owner-operators in for-hire transportation for a long time. In return, CTA drivers pay only a fixed percentage of the fare to the platform and face no fixed platform access costs unlike non-owner taxi drivers who face high fixed costs associated with dispatch centre affiliation and vehicle costs.

App-based platforms also diminish information costs and uncertainty between passengers, drivers and operators. Verified and tractable information on the identity and reputation of both drivers and passengers ensures a high level of transactional trust and also ensures robust recourse in case of dispute resolution amongst the parties to the transaction. It also increases the security of both the driver and the passenger by eliminating anonymity. When customers open the apps, they have a transparent view of current market supply. They see how many drivers are nearby and, once a driver has been booked, customers are provided with regular updates as to the time to pick-up and then, once on board, the estimated time to drop-off. Many apps also provide estimated fares based on real-time traffic conditions. All of these benefits accrue to passengers irrespective of whether the app connects to a CTA platform or to a taxi-based platform. But CTAs and taxis face different requirements and the former typically benefit from lower levels of regulation much like most pre-reserved dispatch services. In particular CTAs are almost never subject to the price and quantity controls described above, unlike street hail taxis and some dispatch services. In some cases,



however, like in many US cities, they do face analogous geographic coverage requirements.

This discrepancy raises an important question for regulators – should CTA regulations be hardened and extended or, rather, should certain taxi regulations be scaled back or removed? The answer to that question lies largely in the trust that authorities have regarding whether public policy objectives can be delivered with more, less or different forms of regulation for both CTAs and taxis.

#### *Other service and quality requirements*

As outlined in Box 2 [ITF, 2016], jurisdictions impose numerous other conditions on the provision of for-hire services. These include provisions regarding driver training and qualifications, driver background checks, insurance coverage and vehicle safety inspections. These are required because they deliver clear public and social benefits. However, some of these rules were put into place in a very different time and context and may no longer deliver the benefits they once did, especially as technology has progressed. When these rules are not re-assessed, or unnecessarily restrictive rules are imposed, they in essence become indirect barriers to entry. This may be seen as the case with the requirement that drivers undergo unnecessarily extensive and onerous training (up to 250 hours in France, or retaining the gruelling London "Knowledge" test in the face of GPS navigation).

CTAs have argued that overly complex and burdensome requirements that are neither aligned with public policy objectives nor with the real risks posed by for-hire operation unfairly impact their ability to compete. This is especially true since many of the drivers affiliated with their platforms only provide services on a part-time basis and may be dissuaded from joining the platform if complying with rules requires a significant investment in time and effort. Another issue is that the way in which these rules are crafted and the way in which compliance with them is ensured by authorities remains very top-down, prescriptive and rarely leverages new compliance pathways – particularly those that make use of new technologies.

Authorities may also wish to ensure that for-hire services are available to the broadest representation of society, including those that have mobility or other impairments. This is especially the case since these impairments may prevent people from driving a car and limit their ability to use public transport. In many instances, taxis provide essential transport services for these people. For this reason, many jurisdictions either require service or incentivise service provision for those with impairments (e.g. through minimum fleet requirements for accessible vehicles, training requirements for drivers and incentives or subsidies for the carriage of mobility or otherwise impaired passengers). CTAs at present rarely face such constraints and have typically argued that since they are not fleet operators, they should not be required to ensure fleet-based accessibility quotas.

However, insofar as CTAs successfully put pressure on taxi fleets that do face such requirements; the net effect may be a decrease in accessible taxi services and an erosion of service quality for the population requiring such services. Some cities provide alternative adapted para-transit services and support for these through social service or social security payments. But where this isn't the case, mobility options for

the impaired may indeed decline. A fundamental question here for regulators is whether these services should be required of CTAs as they are of many taxis or if alternative delivery methods, such as contracted dedicated fleets, make economic and social sense. In the former case, authorities could require that CTAs enrol a certain number of accessible vehicles or, alternatively, CTAs could seek to attract sufficient numbers of these vehicles to the app platform by adjusting remuneration rates for those drivers. In that case, it remains to be seen who bears the cost of the additional fare increment; the CTA, the rider or the public authorities? (ITF, 2016; pp. 26-27)

### Box 3. ECMT-IRU Study on improving access for taxis

Access to taxis remains a particular challenge, largely due to the structure of the trade and its operations, as well as the design of the taxi vehicle itself. In 2005-2006, the European Conference of Ministers of Transport (ECMT), ITF's predecessor organisation, and the IRU set out to explore together how better taxi vehicle design over the long term could benefit users and the taxi industry as a whole.

The ECMT-IRU recommendations for taxi vehicle accessibility are based on two design levels:

- **Type-one: Wheelchair Accessible Taxis** encompass accessible vehicles capable of carrying the majority, but not all, passengers who travel in their wheelchair as well as people with other disabilities.
- **Type-two: Standard Accessible Taxis** include vehicles with features designed to make use by disabled people easier, but which would only be able to carry a wheelchair user who can transfer to a taxi seat.

The report recommends that fleets of taxis used for regular services should be composed of a combination of these two types of vehicle. The proportion of each type within the taxi park is likely to vary from place to place, both within and between countries. This is a matter for decision by national and local governments.

If the recommendations were applied progressively to the taxi park, they should result in much improved travel opportunities for disabled people. A mainstream taxi park composed of Type-one and Type-two vehicles would meet the requirements of the great majority of disabled people, including a substantial proportion of wheelchair users.

Finally, taxis, CTAs and other for-hire service providers must typically provide adequate levels of insurance such that costs related to crashes and other mishaps are not borne by the public. Taxis and traditional forms of for-hire transport providers typically subscribe to commercial policies that take into account the higher exposure in terms of kilometres driven, and potentially lower per-kilometre risk of having professional drivers at the wheel. These insurance policies are crafted specifically for the industry and can be onerous when compared to personal liability and crash insurance policies.

There is a move towards graduated insurance schemes for CTA services that default to personal policies when the vehicle is used for personal travel. When a CTA driver logs on to the platform and while waiting for a ride, commercial insurance kicks in. Once the ride is booked and is being carried out, a higher level of coverage is provided. These graduated insurance schemes are made possible because of the extensive data collected by CTAs. The workshop discussions revealed no consensus on who should contract coverage for insuring working hours but this question may be moot as several of the largest CTAs have started offering commercial insurance coverage for drivers using their platforms and in some markets, in the United States in particular, the issue is settled with legislation requiring the CTA to provide coverage if the driver doesn't buy a CTA specific policy. In markets where uniform coverage levels do not exist the question of disparities in coverage between platforms that could come into play when drivers multi-home.

## Portuguese regulatory frameworks of for-hire passenger services

### *Overview of legal instruments*

In terms of the current legislative and regulatory framework covering taxi services in Portugal, bylaw 251/98 as amended in several steps<sup>3</sup> establishes rules concerning access to the market, its organisation as well as enforcement mechanisms and penalty regime. Law 6/2013 lays down rules on driver's access to the activity. Taking into account the local scope of taxi services, bylaw 251/98 transfers relevant powers to municipalities. These include market organisation and licensing of vehicles, while access to the activity is still dealt with at national level. Competencies over "taxis" are thus divided between national and local authorities.

While access to the activity (licensing of operators) is dealt with at national level, access to the market (licensing of vehicles) and market organisation fall under the competency of municipalities. As referred to above, municipalities also have the responsibility to act as organising authorities. They establish, within their territorial jurisdictions, quotas for taxi services, parking regimes, special regimes, and enforcement bodies. Under bylaw 251/98, the activity is thus regulated in its most relevant aspects, namely in what concerns: quotas, parking regimes, fares and vehicle types, age and roadworthiness inspections

Further specifications, such as standards for identification, vehicle type, on-taxi advertising and roadworthiness inspections addressing equipment functioning and safety, maintenance and comfort, are established by an order issued by the member of the Government responsible for transport.

### *Licensing framework*

The key policy objectives addressed by the licensing regime relate to consumer protection, mobility and road safety. Taxi transport services can only be performed by licensed entities/providers (either commercial societies, cooperatives, individual limited companies or individual entrepreneurs) that fulfil the requirement of financial standing. Earlier requirements on personal reputation as well as on technical and professional capacity of the managers have been withdrawn in a recent (2013) revision. Also drivers engaged in the provision of taxi transport services have to fulfil the requirements foreseen in law 6/2013, which approves the legal regime of access to and exercise of the profession of taxi driver.

Whereas access to the activity (licensing of operators) has no quantitative restrictions, there exists a quota for vehicles allowed to operate within a given municipality (access to the market). This quota is established by the City Council for a number of parishes or for each parish and takes into account global needs as regards taxi transport in a given municipal area. An operator may only be granted a single licence (access to the activity). However a licensed operator may license several vehicles (access to the market).

Taxi operators (commercial societies, cooperatives, individual limited companies or individual entrepreneurs) have to fulfil the requirement of financial standing. By the end of December 2015 the total

<sup>3</sup> Bylaw no. 251/98, August 11, amended bylaw no. 159/99, September 19, bylaw no. 106/2001, August 31, by Bylaw no. 41/2003, March 11, by Bylaw no. 4/2004, January 6 and bylaw no. 5/2013, January 22.

number of licensed taxi operators amounted to 10 068. Taxi operators' licences are valid for a period not exceeding five years, renewable as long as the requirements for access continue to be fulfilled. Although these licences are not transferable, the current practice of selling the company holding the licence easily circumvents this constraint. Vehicle licences (access to the market) are tradeable under market conditions (i.e. prices vary according to its geographical coverage/territorial areas, demand, etc.).

#### *Fare setting and financial aspects*

There is a minimum fare (flag drop) at all times, but no maximum fare (at the end of the journey, the passenger has to pay the fare displayed on the metre). Taxi fares vary according to a multitude of factors. Within urban areas, rates depend on:

- distances travelled (per km)
- number of passengers (extra charge for passengers carried in excess of four)
- daytime or night service (the latter also applicable all day long on weekends and public holidays).

Services can only start in the municipality in which the vehicle is licenced. For any service taking the vehicle outside of municipal limits, the distance outside is charged a double tariff to cover the empty return.

Furthermore, incentives have been given to providers/operators of services for people with reduced mobility through attribution of taxi licences in favourable conditions for vehicles accessible by people with reduced mobility (PRM). Incentives have also been given for operation of specific services (with mini-bus, mini-van, taxi and other vehicles) to the use of PRM, the elderly or students.

#### *Influence of new mobility services*

As in many other European and non-European countries, Portugal has also witnessed the emergence of innovative mobility services based on electronic platforms and mobile applications, like Uber (in Portugal since July 2014). The ease of use of such technologies and the comparatively lower fares generated considerable sympathy among users. It gave rise, however, to strong opposition from taxi service providers (associations, operators and drivers). Again, as in other countries, an action against Uber was filed by one of the largest and most representative taxi associations (ANTRAL), obtaining a court ruling which prevented Uber from operating nationwide in April 2015.

For-hire transport services attached to the Uber platform are operating under a legislative framework relating to the "rent-a-car" activity (bylaw no. 181/2012, of 6 August 2012). Pursuant to Article 13 of the referred to by-law, it is possible that clients rent a car with a driver, provided the following:

- A contract relating to the renting of a vehicle without a driver is entered into between the client and the rent a car undertaking.
- Another (additional) contract is entered into, the exclusive object of which is the driving of the vehicle that was rented.
- The driving of the vehicle is made by the person contracted by the locating entity.

Regular taxi operators have been protesting against what they consider unfair competition based on the different requirements for access to the market (no quotas anywhere in the country), for accreditation

as driver (no training needed) and also for the much lower costs associated with the licensing. Although not a part of the formal complaints, it is clear from their public statements that they are also upset with the loss of market value of their vehicle licences. The situation has been getting considerable attention from the authorities, prompting them to carry out internal consultations with relevant stakeholders and to request ITF to develop this study.

### *Tensions*

Taxi drivers and industry associations argue that Uber does not comply with the national legislation governing transport activity in taxi, and therefore, is illegal. In addition they claim that vehicles used by Uber are not equipped, identified or licensed for the activity they perform. They state that drivers do not have a certificate of professional competence. Furthermore, they say that providers do not pay taxes or social security and are not insured as provided for by the legislation governing passenger transport activities.

In turn, Uber defends itself, saying that it is not a taxi service, but rather a technology platform that connects users and drivers through an application for smartphone. They add that all partners connected to the Uber platform in Portugal have licences for the commercial transport of passengers with private drivers.

The platform that serves as intermediary between private drivers and users - Uber - was prevented from operating in April 2015 following an action filed by ANTRAL (04/22/2015). The action was accepted by the Lisbon Appeals Court (Tribunal da Relação de Lisboa), but the company remained active, arguing that the measure was directed to the wrong legal entity (the notification was addressed to Uber Technologies in the US, when the Portuguese delegation responds to the Uber N.V., based in Holland).

In practice, the situation of Uber in Portugal remains unchanged since the court ruling in April 2015. The company's website was blocked by telecom operators but the mobile application that establishes a connection between the user and the driver of the vehicle private remains operational, as well as the possibility to pay for the service.

In February 2016, taxi drivers protested again at the Lisbon airport. In March 2016, taxi drivers were received by the Minister of Environment João Matos Fernandes. A package of 10 measures aiming at the modernisation of the taxi sector, representing an overall investment of EUR 17 million, was then presented by the Minister. More recently, a medium-term Reform Plan approved by the Government in April 2016 to modernise the economy includes an investment of EUR 6 million to "decarbonise" the engines of a thousand taxis. However, public action by taxi operators goes on, claiming the illegality of Uber and calling for its immediate suspension.

## Survey of six country practices

Following the generic overview of public policy objectives and related regulatory tools, the specific practices found in four jurisdictions (three countries plus the city of London, which has different rules from the rest of the UK) have been reviewed in terms of the implementation of regulations. In some countries taxis and private for-hire vehicles are being regulated separately, in these cases there has also been a separate analysis. The countries/cities reviewed are: London (taxi and private for-hire vehicle separately), Ireland, The Netherlands, France, Germany and Bulgaria.

### United Kingdom, London

#### *Taxis in London*

The term "taxi" first appears in legislation in the Transport Act 1980. Under this Act, a taxi is defined in the same terms as a "hackney carriage". Most of the legislation and case law still refers to taxis as "hackney carriages". The wording of the relevant definition in London is the following: "Hackney carriage" shall mean any carriage for the conveyance of passengers which plies for hire within the limits of this Act, and is neither a stage carriage nor a tramcar.

The expression "London cab" is also found in the legislation. It is always defined by reference to the definition of a hackney carriage, and is therefore no different in legal terms. The term expressly includes any such vehicle, whether drawn or propelled by an animal or mechanical power. Only hackney carriages have the right to ply for hire. The right to ply for hire only extends to a hackney carriage's area of licence but they can undertake pre-booked work outside of their licensing area (on the same basis as private-hire vehicles). It is an offence for the proprietor, or driver, of an unlicensed taxi to allow it to ply for hire.

There is no statutory definition of plying or standing for hire. Whether or not a vehicle is plying for hire is a question of fact and degree. Although there is a great deal of case law on plying for hire, none of it is of particularly strong authority since the question has to be decided on the merits in each case. Although the definition of "plying for hire" as developed by case law is workable, it leaves considerable grey areas particularly in the interface with licensed private-hire vehicles.

Unlike the rest of England and Wales, in London, the definition of a hackney carriage and the requirement to hold a licence for plying for hire is not linked to a street. Therefore, a vehicle can be a hackney carriage even where it plies for hire on private land, e.g. an airport. In London, advertisements including the words "taxi" or "cab", or words with such close resemblance that they are likely to be mistaken for them, are prohibited on vehicles other than London cabs. The word "minicab" is, however, permitted. Advertising is an important source of revenue for taxi providers. Advertisements can only be carried on taxis with the permission of Transport for London.

The Department for Transport has responsibility for legislation in England and Wales in relation to taxis and private-hire vehicles. Day-to-day responsibility for taxi and private hire licensing lies with local authorities. London has unique governance arrangements. The licensing authority is Transport for London and the licensing functions are devolved to London Taxi and Private Hire, which is part of Transport for London. Transport for London has the power to issue London Cab Orders to regulate

drivers and proprietors of vehicles, the placing of plates, the fixing of taxi fares and the way in which lost property is dealt with.

A key restriction on the provision of taxi services is that a licensed driver may only ply for hire in the area in which their licence is held. London is in effect divided into zones as drivers must either have an "All London" or a "Suburban" licence. The All London licence allows drivers to work anywhere in London, including Heathrow Airport. The Suburban area is divided into nine sectors and drivers may only work in the sector in which they are licensed. They can, however, be licensed to work in more than one sector.

Transport for London regulates fares by cab orders. An annual tariff revision takes place on the first weekend of April, pursuant to a fare consultation process overseen by the Transport for London Board. Tariffs set by Transport for London represent the maximum which can be charged. Taxi proprietors may charge less, perhaps for competitive purposes. Typically, the maximum fare payable depends on the time of day and consists of an initial hiring charge plus the applicable rate. The rate is usually based on the distance travelled or on time for any part of the journey where the speed drops below a threshold amount.

In London, fare increases are calculated using a formula based on an index reflecting operating costs. The index includes the costs of the vehicle, parts, insurance, servicing and the "Knowledge". Changes, such as making vehicles wheelchair accessible or bringing them up to required Euro emissions standards, can have significant cost implications. Such one-off increases are accommodated outside of the general cost index formula. Fuel costs, which are difficult to predict, are also a key factor impacting fares. Ultimately, costs are passed on to the consumer. Taxis are allowed to agree on a fixed price for journeys but this can be no higher than the metred fare. Transport for London has considered relaxing this requirement to allow taxi radio circuits more flexibility in charging fixed fares.

Taximetres are widely recognised as a distinctive feature of taxis. In London, taxis must be fitted with taximetres which are subject to European regulation in order to ensure harmonised standards and consumer protection. Both the vehicle and the driver must be licensed and the vehicle must carry plates displaying the vehicle licence number, "Plying for hire" involves picking up passengers from the street or from ranks, and it is the exclusive domain of licensed taxis. Plying for hire without a licence is a criminal offence. Taxis standing at a rank or stationary in a public place, and which are not already hired, are under an obligation to accept a fare unless they have a reasonable excuse. This is also referred to as "compellability".

Where a taxi at a taxi stand or in the street accepts a hiring, they are not under a duty to accept any passenger; but once they have accepted, they must take the passenger anywhere they might wish to go, within a prescribed distance. This is generally the whole licensing district, or in London a 12-mile radius from the point of pick up, or a journey of up to an hour.

A taxi which has its sign illuminated is not obliged to take a fare. Moreover, even when a hackney carriage is "standing", its obligation to take a fare is not an absolute one. It does not apply if the taxi is already hired, or if the driver has a "reasonable excuse". Reasonable excuse could cover situations where the prospective passenger was smoking, drunk, or carrying food, for example. By contrast, refusing to take a fare because the distance is too short is unlawful.

The vehicle and driver must each be licensed independently. The owner of the licensed vehicle may also drive it, so the same individual can (and often does) hold both licences. There are two key elements to being a driver. The first is the Driver and Vehicle Licensing Authority driving licence which everyone driving a motorised vehicle on the road is required to hold. The second is the special licence that is, by statute, needed to drive a taxi or private hire vehicle, issued by the relevant local licensing authority. It is

an offence to drive a taxi without first obtaining a licence from the local authority. Drivers must have held a full driving licence, issued by the Driver and Vehicle Licensing Authority, for at least a year.

The licensing body must be satisfied that taxi drivers are "fit and proper" persons. This is a statutory test but the expression is not defined in statute. Licensing authorities thus have broad discretion to spell out specific requirements for drivers through imposing local conditions. Such requirements include medical fitness, criminal records checks, minimum age, driver skills and knowledge, equality and disability awareness and topographical knowledge. Regarding topographical knowledge in particular, the London "Knowledge" is well-known; the All London taxi drivers' knowledge can take up to four years to learn.

Applicants for a taxi licence must comply with the conditions of fitness issued by Transport for London. The London Conditions of Fitness require all taxis to be wheelchair accessible and have a taximeter. As part of the Mayor's Air Quality Strategy, Transport for London has recently introduced age limits. In London, from 1 April 2012, Euro 5 emissions standards have applied to new taxis. Taxis are subject to annual testing by their licensing authority up to a maximum of three times a year.

Transport for London can refuse to grant a taxi vehicle licence if the owner of the vehicle does not satisfy certain conditions. These include that the applicant "is of good character", is of good business repute, and "is, having regard to his general financial position, a fit and proper person to hold a cab licence". Transport for London also has discretion to refuse a taxi vehicle licence if the applicant has been convicted of any indictable offence or if the applicant appears to Transport for London "to be unfit to hold a cab licence" by reason of certain convictions relating to road vehicle legislation. The convictions can relate directly to the applicant or to anyone in business with them.

#### *Private for-hire vehicles in London*

A "private for-hire vehicle" in London is defined as "a vehicle constructed or adapted to seat fewer than nine passengers which is made available with a driver for hire for the purpose of carrying passengers, other than a licensed taxi or a public service vehicle." Vehicle here means a mechanically propelled vehicle (other than a tramcar) intended or adapted for use on roads. In London, a private hire vehicle must have four wheels, thus excluding motorbikes from the licensing regime.

The private-hire vehicles (London) Act 1998 empowers Transport for London to make regulations relating to private-hire vehicles. Before a licensing authority may grant a private hire vehicle licence, it must be satisfied that the vehicle is suitable in type, size and design for use as a private hire vehicle, not of such design and appearance as to mistake the vehicle is a hackney carriage, in a suitable mechanical condition, safe, and comfortable.

In addition, the vehicle must be properly insured. Vehicle licences are granted for a maximum of one year. In London, all private-hire vehicles must have Transport for London discs in the top nearside corner of the front and rear screens. An exemption from the requirement to display such discs can be granted if the licence authority considers that they would be inappropriate in respect of that service. Private-hire vehicles are expressly prevented from being fitted with taximeters. Age limits and emissions standards apply to new private-hire vehicles as part of the Mayor's Air Quality Strategy. Moreover, private-hire vehicles are subject to annual testing by their licensing authority up to a maximum of three times a year. It is the proprietor of the vehicle who holds the licence and against whom any breaches will be enforced.

A private hire vehicle may only be driven by a licensed private hire vehicle driver. The vehicle and driver must each be licensed independently. The same conditions that apply to taxi drivers apply also to



private hire drivers. The only difference is that, unlike taxi drivers, private hire drivers must have held a full driving licence, issued by the Driver and Vehicle Licensing Authority, for at least three years. Moreover, the Department for Transport's guidance highlights that the topographical knowledge test should not be too burdensome, in particular for private hire drivers, as they have the possibility of checking the pre-booked route before the start of the journey.

By contrast with the taxi legislation, London private hire legislation does not single out the proprietor's fitness to hold a licence (i.e. "good character", "good business repute" and "fit and proper person") as an independent factor. The owner has certain obligations and is liable for breaches of the legislation. A private hire vehicle cannot undertake work except through a licensed operator. The requirement for the operator to be licensed separately from the driver is one of the distinctions between the private hire and taxi licensing regimes. As in the rest of England and Wales, private hire licences may not ply for hire and can only accept bookings made through a licensed operator.

Unlike taxi fares, local authorities do not have the power to regulate fares for the hiring of a private hire vehicle. Operators are free to negotiate the fare for the journey with the would-be passenger. However, many consumers are unaware that it is possible to negotiate a price. In London, where metres on private-hire vehicles are prohibited, an operator is obliged to quote a price if someone making a booking asks them to do so. An operator is defined as someone who is in the business of making provision to invite or accept bookings for private-hire vehicles. The legislation in both London and the rest of England and Wales makes it an offence to operate private-hire vehicles without a licence. This means that private hire drivers cannot accept pre-booked journeys directly but rather must take them through an operator licensed in their same area. There is nothing to prevent a driver obtaining an operator's licence. By contrast, taxi drivers are allowed to accept bookings directly.

The rationale for operator licensing lies in: the first-in-line enforcement; economies of scale, and combatting crime and intelligence gathering. Regarding enforcement, requirements such as the obligation for operators to ensure that drivers and vehicles are effectively insured and licensed can be extremely effective. The threat of loss of licence is a powerful incentive to make sure regulatory requirements are complied with. Regarding economies of scale, licensing officers are not in a position to control the potentially large numbers of drivers working in their area. Checking operators (whose premises are geographically fixed) is more manageable as a single operator may be responsible for tens, hundreds, or in a few cases, thousands of cars and drivers.

Regarding combating crime and intelligence gathering, the intelligence gathered in respect of operators is helpful to the police as it is a high-risk area for organised crime. Operators can be useful logistically and the cash-rich nature of the business is said to make it more susceptible to money laundering and other criminal activities. Operators are liable for breaches of regulatory requirements in respect of their vehicles and drivers. An operator can only be accountable in respect of secondary liability for "knowing" breaches, and in London operators have a due diligence defence. In England and Wales (but not London) a deemed contract exists between the operator who takes the booking and the passenger, meaning the passenger has recourse against the operator should something go wrong. The London legislation does not contain a similar legal fiction but it appears to assume that the hirer's contract is with the operator.

Record-keeping is among the main operators' obligations to licensing authorities. Records can have a useful function in deterring illegal plying for hire, as the absence of a record suggests that there was no pre-booking, and in maintaining the integrity of the distinction between taxis and private-hire vehicles. Safety of passengers can also be promoted by effective record-keeping, logging journeys and the

whereabouts of members of the public. Record-keeping also helps to ensure the basic requirements for the deemed contract between the operator and passenger are met.

London has regulations setting out detailed record-keeping requirements. Records must be kept in writing and set out particulars as to the bookings, vehicles and drivers. The London regulations also require records to be kept about complaints and lost property and how they were handled or resolved. In England and Wales (excluding London), operators cannot sub-contract work to operators outside of their licensing area. The operator's licensing area must be where the premises are located, bookings are made and from which vehicles are dispatched. By contrast, in London, sub-contracting out of area, to anywhere in England, Wales or Scotland, is expressly permitted, and operators can receive sub-contracted work from operators outside of London.

For operators of private-hire vehicles advertising is an important tool in promoting their services and encouraging recognition and the development of goodwill. On private-hire vehicles, only limited signage is permitted. Car sharing arrangements, also referred to as carpooling, are not dealt with in taxi or private hire legislation. By contrast, such arrangements are expressly exempt from public service vehicle licensing. In general, the fact that passengers pay separate fares would place a service outside the private hire regime. However, amendments to this section mean that some types of operation where separate fares are paid but which are exempt from the public service vehicle licensing regime are no longer exempt from the private hire licence requirements. These include arrangements for passengers to share a taxi or private hire vehicle, and pre-arranged trips or tours involving the hiring of a vehicle and driver.

#### *Review of current tensions in London*

In May 2014, the Law Commission published a report making recommendations for the reform of the law relating to taxis and private hire services in England and Wales, including London. The purpose of the reform is to achieve a single legal framework covering both taxis and private hire services, while maintaining important differences in the way they are regulated. The rationale for reform reveals a number of tensions that may be ascribed to the current legislative framework.

Notwithstanding the growth and evolution of the taxi industry since the first regulation of hackney carriages in the 1600s, the main legal framework governing taxi services has not undergone any significant reform for nearly 200 years. Private hire services legislation is more recent, dating from 1976 in most of England and Wales and 1998 in London. Nevertheless, even this comparatively modern legislation struggles to keep up with the radical changes which the internet has introduced in the way customers book private hire services. Although there are over 340 licensing areas across England and Wales and many taxi and private hire journeys cross their borders, licensing officers have no cross-border enforcement powers, nor are there any common national standards. Key matters, such as whether drivers have disability awareness training, or what types of criminal convictions should disqualify a person from working as a driver, are left purely to local decision-making, resulting in a very variable national picture.

The piecemeal evolution of the regulation of taxi and private hire services has, moreover, resulted in a complex and fragmented licensing system. The relationship between taxi and private hire services is not clearly defined. The balance struck between national and local rules lacks an overarching rationale, resulting in duplication, inconsistencies and considerable difficulties in cross-border enforcement.

Mobile phones and the internet have revolutionised both the taxi and private hire trades, yet regulation has failed to keep pace. The outdated legislative framework has become too extensive in some respects, imposing unnecessary burdens on business and artificially restricting the range of services available to consumers; and insufficiently comprehensive in other ways, undermining the fundamental goal of protecting the travelling public. (Law Commission, 2014)

The Law Commission's principal recommendations are detailed below. They include: defining taxi and private hire services; cross-border working; common national standards for vehicles, drivers and dispatchers; criminal offences specific to the trades; taxi fare regulation; equality and accessibility; and enforcement. The current two tier system of regulation distinguishes between taxis, which can be hailed or can use taxi ranks, as well as undertake pre-booked journeys, and private-hire vehicles, which can only be engaged by way of a pre-booking, should be retained.

When defining taxi and private hire services, the current system relies heavily on the imprecise concept of "plying for hire", which performs the function of defining what taxis alone are allowed to do in undertaking rank and hail work. However, the meaning of the concept is not set out in statute and has become the subject of a body of case-law that is not wholly consistent. Technological developments increasing the possibility of near-immediate bookings have made it even less practicable to apply. Internet bookings for example can be virtually immediate, suggesting taxi-like behaviour, and yet have all the characteristics of a pre-booking, making them compliant with private hire requirements. Furthermore, there is no statutory definition of a pre-booking. Our recommendation is that private hire services should continue to be available only on a pre-booked basis, dispatched by a licensed operator. A lawful private hire booking should be defined as one for which records meeting prescribed requirements are kept, and where advance price information is available on request. By contrast, customers would continue to be able to approach or hail a taxi for a journey beginning there and then with no need for any arrangements in advance.

Where cross-border working is concerned, there are two geographical restrictions on how private hire services can work. First, the driver, vehicle and operator must all be licensed in the same area; provided that this condition is satisfied, the journey can begin and/or end elsewhere. Second, the operator can only invite and accept bookings within that licensing area. This hampers the drivers from expanding their business to have offices in neighbouring areas, and is increasingly difficult to police given the rise in internet bookings. Our recommendation is that cross-border working for private hire services should be freed up. Local authorities should continue to administer licences applied for in their area, but they should do so on the basis of national standards, which they will have no discretion to vary. Once licensed, providers will be able to work across England and Wales and will be subject to enforcement action by officers of any licensing authority. Minimum standards for taxis, governing the most important aspects of driver and vehicle standards, should exist at the national level. In respect to those standards, taxis should be subject to the enforcement jurisdiction of enforcement officers anywhere. The new legislation should be applied throughout England and Wales, including London.

Currently, local authorities set common national standards for vehicles, drivers and dispatchers for taxis, private-hire vehicles, drivers and private hire operators. Local authorities are responsible for the administration of the licensing system. This leads to regional variation, even in such critical areas as the treatment of past criminal convictions and medical conditions. It can have a restrictive effect on business, by making it difficult to be licensed in more than one area as a means of expanding one's business. Our recommendation is for licensing authorities to retain responsibility for issuing licences and for enforcement. However, national standards for taxi and private hire vehicle licensing should be introduced, promoting public safety, accessibility, enforcement of the legislation and environmental

protection. In respect of private hire services, national standards should entirely replace locally-set conditions. In respect of taxi services, national standards should be capable of being supplemented at local level.

In regards to criminal offences specific to the trades, a conviction for specified offences should be a breach of a licensing condition, or incompatible with eligibility to hold a licence. Specific licence conditions, a breach of which will amount to a criminal offence, should be designated.

The Law Commission recommends retaining the current system of leaving fares to the discretion of the local authority. Taxi drivers able to charge more than the metered fare where a journey begins inside the licensing area but ends beyond the compellable distance, provided the higher fare is agreed and recorded in advance. However, licensing authorities should not have power to regulate third-party booking fees which are agreed upon in advance, as these represent a genuinely competitive aspect of taxis working in the pre-booked market.

Local authorities currently have the power to limit the number of taxi vehicle licences issued in their area. In doing so, they must not leave significant unmet demand for taxis within the area. Our recommendation is that the current statutory criterion of "unmet demand" should be replaced by a test based on the public interest, combined with procedural requirements such as a review every three years and a duty to consult. There should be no changes to the transferability of licence plates in areas that currently have quantity restrictions. On the other hand, taxi licences in areas which first introduce quantity restrictions only after the suggested reforms should not be tradeable.

Although the general provisions of the Equality Act 2010 applicable to service providers apply to taxi and private hire services, disabled passengers suffer difficulties in obtaining and using these services. Furthermore, variable national standards in relation to driver training and vehicle specifications mean that passengers may have very different experiences from one area to another. Our recommendation is that private hire and taxi drivers should be required to undergo recognised disability awareness training. Licensing authorities should have the power to introduce a duty to stop when hailed, associated with compellability. Complaints procedures should be made more accessible.

Enforcement is carried out by licensing authorities, whose powers extend in principle to their own licencees. Our recommendation is that licensing officers should have the power to stop a licensed vehicle on a road, without the need for a police officer to be present; to impound vehicles for touting; and to issue a fixed penalty notice to a person whom they have reason to believe has breached any provision in national standards. Such powers should apply in respect of out-of-area vehicles. It should be made possible for licence conditions prescribed as part of national standards to be enforced by any licensing officer against any licencee.

The Law Commission's TNC services-specific recommendations are as follows: a new operator definition based on dispatch functions. Under current law, private hire operators are defined very widely: "operate" means "in the course of business to make provision for the invitation or acceptance of bookings for a private hire vehicle". This is true throughout England and Wales, including London. The breadth of the current definition has created numerous grey areas. The justifications for operator licensing relate to their supply-side function of dispatching licensed drivers and vehicles. The operator has discretion over which vehicle and driver is used, and is responsible for ensuring the driver and vehicle are licensed and that there is a valid private hire pre-booking. By contrast, the fact of "accepting or inviting" the original booking, without actually dispatching the vehicle, does not appear to correlate with any meaningful control over the fleet.

It is over-burdensome to subject businesses only involved in accepting bookings to the same level of regulation as “dispatch” operators who have responsibilities in relation to exclusively using licensed vehicles and drivers. The operator definition should therefore be narrower than the current definition to identify more accurately the function which needs to be regulated. It will now relate solely to the act of dispatching a driver and vehicle to carry out the regulated activity, rather than the fact of merely “inviting or accepting” a booking.

“Dispatching” occurs where a person acting in the course of business requests a driver to fulfil a hire-vehicle booking; and the driver accepts. The revised definition of operators as “dispatchers” no longer covers the acceptance and invitation of bookings. Where the person that accepts the booking does not dispatch the driver, no dispatcher licence is required. However, if a person acting in the course of business accepts a hire vehicle booking, and the booking is fulfilled, a presumption will arise that the individual or company accepting the booking dispatched the driver. The presumption ensures that those who accept bookings are held accountable because, unless they can show that they passed on the booking to a licensed dispatcher or taxi driver, they will be presumed to be the “dispatcher” in respect of the relevant journey.

The licensing status of the providers of smartphone applications offering private hire services to the public would depend on how they work. If the application does no more than accept a booking, and then passes it on to a licensed dispatcher, no additional dispatcher licence is needed for the application providers. If instead, the application has responsibility for the dispatch of a driver and vehicle, the providers of the application would be required to hold a dispatcher licence.

Intermediaries such as smartphone applications which may accept hire vehicle bookings and pass them on to dispatchers will be subject to certain obligations. Any person accepting a booking in respect of a private hire journey will be under a duty to provide information to the hirer about who they passed the booking on to. This duty, alongside the presumption that persons accepting hire vehicle bookings also dispatched the driver, helps ensure that the dispatcher for any particular journey can be identified.

The summary of the recommendations is as follows: operator licensing should only cover dispatch functions, and no longer apply to the invitation or acceptance of bookings as such. However, if it is shown that an individual or company accepted a hire vehicle booking, a presumption should arise that that person also “dispatched” the driver. This ensures the continued accountability of those who, in the course of business, accept hire vehicle bookings from the public. Persons accepting a hire vehicle booking in the course of business should be under a duty to provide information to the hirer in respect of any person to whom they passed the booking.

## **Ireland**

Taxis are part of the broader small public service vehicle (SPSV) sector, which refers to vehicles for public hire carrying up to eight passengers. The SPSV sector also includes wheelchair accessible taxis (WAT), hackneys, wheelchair accessible hackneys (WAH) and limousines. The key difference between taxis, hackneys and limousines is that taxis can ply for hire on the street or in taxi ranks, and be pre-booked for call out, whereas hackneys and limousines can only be privately booked and the fare is agreed upon in advance. Unlike hackneys, taxis are subject to maximum fare regulation. Taxis in Ireland account for the largest part of the SPSV market (78% in 2013), followed by hackneys (12% in 2013), limousines (which became a separate SPSV category in 2000) (6% in 2013) and WAT and WAH (4% in 2013).

During the period 1978 to 2000, entry to the taxi market in Ireland was restricted by way of a limit on the number of taxi licences issued. During this period, there was a small increase in the maximum number of licences. By the late 1990s the cost of purchasing a licence on the open market was as much as EUR 100 000. In 2000, this limit was repealed out of criticism of the effects of regulation on the consumer and entailed that any suitably qualified person could obtain a taxi licence. The removal of restrictions resulted in a dramatic increase in the number of taxi licences (which, between 2000 and 2008, rose by 541%) with existing licences being devalued.

The Commission for Taxi Regulation (CTR) was set up in 2004, assuming the functions of local authorities in terms of licensing and of setting maximum taxi fares. In 2006, the CTR created a single national taximetre area and set maximum fares for Ireland as a whole. The CTR became the National Transport Authority (NTA) in 2011. The NTA is responsible for licensing vehicles, while An Garda Síochána is the licensing authority for SPSV driver licences and sets out the SPSV driver licensing conditions. As part of the annual vehicle licensing process, vehicles are inspected for SPSV suitability, the National Car Test certification is checked and current tax clearance certificates are verified as mandatory requirements.

The onset of the recession in Ireland from 2008 onwards led to a reduction in demand for taxi services, fare discounting, reduced income among taxi drivers and a wedge between the demand and supply of taxis. The perception of oversupply of taxis and concerns that the market was not providing sufficient services to wheelchair customers resulted in a policy reform. In 2010, limits on licence issuance were reinstated, which meant that issuing new taxi and hackney (but not WAT, WAH or limousines) licences was prohibited indefinitely and subsequently. Since 2010, there has been a considerable decrease in the total number of taxis, with little or no change in the number of limousines. The total number of taxis (standard and wheelchair accessible taxis combined) declined by 14.8% between 2008 and 2013. In 2013, the trading of licences was prohibited.

#### *Review of current tensions in Ireland*

The government decision in 1978 to limit the number of licences by statutory instrument has been ascribed to pressure from incumbent licence holders, including street blockades. This led to the licences acquiring a scarcity value and widespread dissatisfaction due to excessive waiting times.

The price of a taxi licence in Dublin rose from EUR 4 400 in 1980 to EUR 114 000 in 2000, indicating a rapid increase in the rent earned by incumbents because of the restrictions on new entry. A secondary market in taxi licences was developed as a result, described as “a vibrant market for individuals who rent plates and then act as an intermediary between the owner and the driver.” According to estimations, half the average fare revenue from taxi operation in Dublin in 1997 was required to rent a vehicle and taxi licence plate from a licence holder. The licence scarcity value resulted in the owners of the licences claiming that, by investing in the industry through the purchase of licences, they had acquired property rights. This argument was quashed by the Irish High Court in three different judgments, which found that taxi licences do not confer property rights and that the terms under which they are held may therefore be altered without compensation.

Despite the Court’s rulings, after liberalisation in 2000, the State created a Taxi Hardship Panel (2002) in charge of hardship payments to licence holders. Such payments have been criticised for both the economic logic and compliance with the Court’s verdicts. Restricting entry to the taxi business became policy in an era of rapid economic growth. The failure to increase taxi numbers in the fastest growing economy in the OECD member countries caused widespread dissatisfaction due to the shortage of taxis. Research found that in Dublin city centre some 9% of hourly observations resulted in average

waiting times in excess of 15 minutes. During the period 11 p.m. to 4 a.m. waiting times in excess of 90 minutes were “frequently observed”.

The first argument for the 2010 reform relates to the perception of oversupply of taxis/hackneys due to the decline in demand occasioned by the Great Recession. Independent economic analysis published in the Taxi Regulation Review report (2011) estimated national oversupply to be in the range of 13-22%. Policymakers were advised to ensure that there was no disincentive from exiting the market. It has been argued that, if oversupply is approximately 22% per annum, this should be eliminated by 2015-2017 and that there is no need for an indefinite prohibition on licence issuance.

The second argument relates to concerns that wheelchair customers are underserved. The Commission for Taxi Regulation’s Regulatory Impact Assessment of the sector in 2009 argued for a target for wheelchair accessible vehicles of 10% of the overall cab fleet. However, the legal instrument imposing the prohibition on issuing new taxi and hackney licences does not set any WAT/WAH targets or timetables. In 2013, WAT accounted for 5% of the total number of taxis and WAH for less than 1% of total hackneys. It has been argued that, given the higher costs of running a wheelchair accessible vehicle, increased entry into this segment of the market is unlikely. Entry may further be deterred by the uncertainty as to the duration of the 2010 prohibition.

The Taxi Regulation Act 2013 prohibited altogether the transferability of licences, taking the prohibition on issuing new licences a step further in that, as things stand, more efficient entrants cannot replace less efficient incumbents. Thus more resources are used than is necessary. This is in contrast with the period 1978-2000 when entry was still possible by purchasing an existing licence, albeit at an inflated price as the time progressed. Besides this, the very rationale of restricting the transferability of licences has been contested. According to the Taxi Regulation Review Group’s 2011 report, the rationale lies in the need to move away from a system whereby a licence will have value in itself; a licence should determine a person’s suitability to carry out a function. It has been argued that preventing trading of licences does not mean the licence does not have value, rather it means that there will not be an open transparent method of determining whether or not it has value. A licence will have value if there are binding quantitative or qualitative restrictions on entry. Finally, effort will be made to trade licences by circumventing the regulations if licences become valuable.

Uber launched in Dublin in January 2014 and its operation has not caused the tension experienced in other markets. This may be ascribed to two reasons. First, Uber generally signs up licensed private hire vehicle and limousine drivers. Lighter regulation on the cost of PHV and limousine services allows the company to employ a surge pricing model. In Ireland, however, most of hackney and limousine licences were cheaply swapped for full taxi licences after deregulation, thereby effectively restricting Uber’s supply of drivers for its Uber Black limousine service. As a result, Uber is signing up fully-licensed taxi drivers for UberX.

Second, unlike other jurisdictions (most notably London), where Uber’s use of its own metering technology has been challenged on the grounds that it equates to a taximetre, a device prohibited in PHVs, the Irish taxi regulator has ruled out similar concerns, stating that Irish law only forbids taxis charging more than the metered fare and that Uber’s own fare calculation service does not appear to do that.

Another reason may be due to the fact that, by the time Uber entered the Dublin market, Hailo, another smart phone taxi service, had established itself as the leading provider. Hailo launched in Dublin in 2012 and as of mid-2014, it was used by about half of Dublin’s registered drivers. Arguably, uptake upon drivers is dependent upon a pull effect, whereby not using the service would render them excluded

from a proportion of the passenger market (i.e. supply-and-demand-like positive feedback loop between the driver and passenger applications). Hailo restricts registration to licensed taxi drivers, uses existing taxi metres to calculate fares and charges a commission on every fare sourced through the application. Unless Uber charges lower fares than taxis and offers a lower commission to taxi drivers, it is unlikely that taxi drivers will switch from Hailo (giving up the prerogatives of their trade, namely, plying for hire, taxi ranks, pre-bookings and use of bus lanes) to Uber. It seems that for Uber to operate profitably, it would have to sign-up non-professional drivers, an option that is at the moment ruled out.

### The Netherlands

The regime established by the 1988 Passenger Transport Act was more or less a continuation of the regime before 1988. Traditionally, transport market regulation in the Netherlands, for all modes, was aimed at avoiding “wasteful competition” and securing “reasonable earnings” for the licence holders. The main characteristics of this regime were the following:

- **Decentralisation:** the 12 provinces of the Netherlands were the authorities that delivered taxi licences. In some cases they had delegated this power to co-operations of municipalities, resulting in 27 regulating authorities.
- **Capacity control:** each of the regulating authorities had established the number of licences according to an estimate of the demand and the possibility for a profitable operation.
- **Price control:** each authority annually established the fares, consisting of a fixed starting fee, a kilometre fee, a waiting time fee and a speed at which the taximetre would switch between kilometre fee and waiting time fee or vice versa.
- **Quality control:** quality requirements existed for the taxi operators, the drivers and the vehicles.
- **Market control:** there were 27 taxi zones, corresponding to the perimeter of the authorities, and licences were delivered for one zone only.
- **Enforcement:** this was a combined task of the authority, the police, and the Inspectorate of the Ministry of Transport.

After an evaluation of the 1988 Passenger Transport Act, the government concluded that access to the taxi market remained difficult and that the Act offered too much protection to the existing operators, resulting in a mismatch between supply and demand. The market value of the operators’ licences was too high compared to the cost structure of the industry. The links between the local authorities and the taxi industry were considered to be too close. Last, the taxi’s role in the total mobility of persons was limited. As a result, after several years of consultations and parliamentary discussions, a new Passenger Transport Act was adopted in 2000. The Act regulated both segments of the Dutch taxi market, i.e. the contract market and the non-contract market. The non-contract market comprises the call or telephone taxi, reserved by calling a dispatching centre, and the street taxi, which is taken at a taxi rank or is hailed in the street. The main objective of the new Act was to strengthen the role of the taxi in the mobility of persons. Related objectives were to improve the integration of the taxi into the transport chain, to improve the market mechanism and to increase competition. The deregulation was to be implemented in phases, the last one to be completed by 1 January 2002.



The main characteristics of the new regime were the following:

- **Deregulation of taxi capacity:** the limit on the number of licences was abolished. To compensate drivers for the loss of the licence value, the government introduced some fiscal advantages, including a subsidy for the installation of on-board computers.
- **Centralisation of licensing:** the operator licences were issued by the transport inspectorate IVW (of the Ministry of Transport) in a nationally uniform way.
- **Deregulation of fixed pricing:** a nationally uniform maximum fare was established for the period 2000-2002, which was continued after that period, in response to rising fares. Like the former regulatory setting, the price regulations did not apply to the pre-contracted taxi sector.
- **Regulation of quality of service:** apart from the operator licence that each taxi entrepreneur had to have (delivered after proof of professional competence), each driver needed a driver's pass (delivered after a medical check to drivers without a criminal record). In addition, each taxi should be marked with special blue number plates.
- **Abolition of transport zones:** the demand test and the taxi zones disappeared on 1 January 2002.
- **Regulation of taxi ranks:** taxi rank lay-outs had to be changed into a herringbone pattern, so that the passenger could choose a taxi other than the first one in line.
- **Consumer protection:** local commissions were formed to deal with passenger complaints.

The deregulation of the taxi industry was evaluated in 2004 and found not to have delivered all anticipated consumer benefits. The main problems were focused on the street taxi market and were ascribed to the weak position of the consumer when hailing a taxi on the street or using a taxi rank. To guarantee a minimum quality of taxi services for consumers, an examination for taxi drivers was introduced in 2004. Street knowledge became a condition for licensing. To decrease the asymmetric information in the taxi market and increase transparency, a new simplified tariff structure was made mandatory in 2008, whereby the price became dependent on the distance only. This change was also aimed at making short trips more attractive for drivers.

To improve the quality and image of taxi services for consumers, a new Taxi Act came into force in October 2011. It introduced a number of amendments to the taxi regulations contained in the Passenger Transport Act of 2000. The new Taxi Act sets out requirements for taxi companies and drivers. Furthermore, it gives local municipalities the power to develop their own quality policy for street taxis, in addition to national rules, so that local problems with taxis can be dealt with more effectively. In particular, municipalities are now entitled to oblige taxi drivers to form a group as a requirement to access the local market. For example, based on the new Taxi Act, the city of Amsterdam established new Municipal Taxi Regulations regarding the Amsterdam "pick-up" taxi market. Every taxi driver who wants to pick up customers at the street or at a stand needs to join a registered taxi organisation, a so-called TTO (i.e. Toegelaten Taxi Organisatie). As of June 2013, only TTOs and drivers with an Amsterdam taxi dispensation are allowed to pick up customers at the taxi stands. Based on the new Taxi Act, municipalities can also impose an obligation on drivers to accept all rides from taxi ranks in order to prevent the refusal of short trips.

A new tariff system also came into force in October 2011. The most important change is that the duration of a taxi ride plays a role in calculating the price. This means that the price consists of a starting rate, a time rate and a distance rate. Moreover, the client will receive a mandatory receipt at the end of the trip. Lastly, a requirement was introduced that all taxis be equipped with an on-board computer,

automatically registering the driving times and rest periods of the driver, by the end of 2013. This measure aims to reduce paperwork and time consuming inspections and to eliminate the risk of fraud. Concerning contract hire taxis, a project was carried out during 2009-2011 to improve the quality of this type of transport. In cooperation with all parties involved, instruments were developed to improve the tendering and monitoring of contracts.

#### *Review of current tensions in the Netherlands*

A mismatch between supply and demand existed in the Netherlands under the Passenger Transport Act 1988 regulation. The tight ties between regional taxi regulators and incumbent operators had resulted in a situation where new entry in the street taxi market was difficult, supply being as a result rationed artificially. Operator licences became scarce and their market value was disproportionate to the taxi industry's cost structure. The taxi's role in the total mobility of persons was limited, despite a slightly growing use. The bad reputation of the taxi industry due to conflicts between taxi drivers themselves and with the authorities (known as the "taxi wars") affected demand, as well as new entry even outside the areas where they took place. However, the bad reputation of the sector did not do justice to the contract taxi market.

The expectation was that by making access to the market easier, competition would increase and this would lead to a better operator adaptation to customer preferences. Quality and price differentiation and innovative services would increase customer choice and more people would start using taxis (and diminish car use). According to Baanders and Canoy (2010), the taxi deregulation failed to take into account the hard logic of the taxi market, namely, the inability of taxi customers to negotiate prices and compare supply and the regional differences in demand. The former justifies price and quality control, while the latter makes decentralisation attractive; exactly the opposite of what happened.

Contrary to expectations, instead of going down, the fares of the street and call taxi went up much faster than the inflation rate. The price of an urban reference trip went up by 26% between 1999 and 2003, while inflation rose by 14% over the same period. The average price remained some 10% below the official maximum fare. In view of the fare increases, the maximum fare, which was designed as a temporary measure, became a permanent measure. Price increases were reflected in taxi use. The number of trips per taxi decreased and in the main cities there was even a decrease in passenger-kms. Vehicle occupancy per hour also decreased. At the same time, undisciplined driver behaviour damaged the profile of the sector. To be mentioned that drivers were not compensated for the losses incurred due to the abolition of the limit on the number of licences, which led to a lot upheaval. However, new entry was significant especially in the street and call segments. The total number of taxis increased by 50% in the period 1999 to 2003.

The herringbone lay-out of the taxi ranks failed in the main cities and the initial in-first out rule prevailed. Comparing prices at a rank proved impractical for passengers, while enforcement was mainly directed against the refusal of short trips. Regarding the call or telephone taxi segment, competition between "taxicentrale" dispatching centres was limited. This is because in many cities there were only one to three "taxicentrales". Most importantly, unlike in other jurisdictions, in the Netherlands, most "taxicentrales" cannot quote prices as a matter of Dutch competition law. If a "taxicentrale" is an association of owner-drivers and small firms (as is the case in the main cities), the latter are considered as independent entrepreneurs and are prohibited from fixing prices. Only where "taxicentrales" are companies which employ the drivers can they determine and advertise the tariffs for all their taxis. Therefore, most "taxicentrales" cannot quote a price. Price competition in the call taxi segment is therefore in principle ruled out. Lastly, the objective of innovation was hardly achieved since the few initiatives that were taken met with resistance from the taxi drivers.

In 2014, an evaluation took place of the 2011 reform. In the course of this evaluation, Uber's introduction in the taxi market emerged as an increasingly important issue. It is in this context that the Directorate General Accessibility (DGB) commissioned the KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis to conduct an international comparison of taxi market regulations and the ways in which various countries have dealt with the advent of Uber, and particularly UberPOP. KiM delivered its study on 6 May 2015.

Regarding taxi regulation in the Netherlands, KiM found that "the international comparison of taxi regulations revealed a number of characteristic features specific to the Netherlands as compared to most foreign countries.

- Certain aspects, such as maximum fares and (the absence of) capacity regulations, are regulated on the national level in the Netherlands.
- In various foreign countries there is a much stricter distinction made between the individual market segments (taxi and hired cars with drivers) than there is in the Netherlands.
- Taxis are also much more routinely ordered by telephone in the Netherlands than in other countries, where a significant proportion of trips occur after taxis are 'hailed in the street'. In various other countries the ordering of taxis by telephone falls under the segment "hired car with driver". Moreover, the use of a central taxi dispatcher system, which is used in the Netherlands' major cities as an intermediary between taxi services and taxi customers, is not used in other countries. According to KiM, the rationale behind the first two points lies in the optimal use of cars and drivers, whereas the third point seems primarily to be the result of a historically developed culture.

Uber launched its UberPOP service as a pilot project (using private drivers and vehicles) in Amsterdam between July and September 2014. It was in violation of Dutch law, which requires that taxi drivers be officially certified. The Dutch government banned UberPOP in September 2014 and the latter appealed the decision before the Trade and Industry Appeals Tribunal, arguing that it was offering a "car-sharing service". In October 2014, several drivers were arrested in Amsterdam and fined EUR 1 500 for operating without a licence. In December 2014, the Appeals Tribunal ordered Uber to stop its UberPOP service, pointing out that Uber receives a 20% commission for each trip. In the event of violation of the Tribunal's order, Uber could be fined up to EUR 100 000 and drivers could face fines ranging from EUR 10 000 to a maximum of EUR 40 000 for continuing to work. Uber appealed the ruling.

In March 2015, prosecutors from the Dutch Human Environment and Transport Inspectorate raided Uber's Amsterdam office and initiated a preliminary investigation to collect evidence that Uber is providing illegal transportation on a commercial basis. The raids came after the police in Amsterdam had fined numerous drivers EUR 1 500 for operating without a licence. In April 2015, Uber stated that, to meet the government's concerns regarding the safety, reliability and quality of UberPOP, it would require that UberPOP drivers have a taxi licence. However, the Human Environment and Transport Inspectorate stated that to become legal, UberPOP vehicles would also need to undergo an inspection, carry blue licence plates and be equipped with special devices, including a taxi metre.

In May 2015, the Dutch Transport Minister announced plans to amend taxi regulation in the Netherlands. In September 2015, Uber's Amsterdam office was raided for a second time as part of the ongoing investigation into UberPOP. Regarding Uber, KiM found that "the Uber app is in line with the traditional Dutch way of ordering taxis via intermediary central taxi dispatches (previously primarily done by telephone), and in this respect Uber is less of a revolutionary innovation than it is in some other

countries. What is new however is that Uber uses just one portal (the app) to cover the entire country, and even internationally” (KiM, 2015).

Regarding UberPOP in particular, KiM found that in the Netherlands, the frictions arise from the use of non-qualified drivers and cars and not from the app or Uber itself as a provider of unauthorised services. This is because the Dutch taxi legislation does not contain provisions pertaining to organisations intermediating between taxi supply and demand, such as the central taxi dispatchers operating in the Netherlands’ major cities or Uber. KiM (2015) concluded that “as with all innovations, it is important to analyse whether the current regulations remain optimal”.

## France

The French regulation of Taxis and TNCs is the end result of a decades-long fight between the Ministry of the Interior (the Police) in charge of the taxis and the now nearly extinct *voiture de remise* on the one hand, and the Ministry of Finance, in charge of the economic policies on the other hand.

Compared to all European countries, France is singular in that it benefits from five legally distinct types of private for-hire transportation services: (i) the taxis, (ii) the passenger cars with driver or VTC, (iii) the nearly extinct *voitures de petite remise*, (iv) the “occasional” transport with fewer than nine seats but compelled to carry at least two passengers and nicknamed LOTI, (v) and the light medical vehicles or VSL that share with the taxis the monopoly of carrying seated patients. Each of these five sectors is corseted in an over-regulation primarily intended to fragment the market for protecting economic rents.

In 1955, a decree reactivated an old distinction between *voitures de petite remise* and *voitures de grande remise*. According to the decree, the latter were “luxury cars, driven by the owner or his agent, according to the conditions set in advance between the parties. They must be of a recent model and offer passengers conditions of comfort and interior amenities, horse power and speed demanded by international customers.” Unlike *voitures de petite remise* that, just like the taxis, are controlled by the Ministry of the Interior, the *voitures de grande remise* fell under the Ministry of Public Works, Transport and Tourism. A decree of 1990 specified the characteristics of the vehicles to be used for *grande remise* services: “four doors and five seating capacity minimum, fiscal power of at least nine HP for gasoline engines and six HP at least for diesel engines, a minimum overall length of 4.50 metres and a minimum overall width of 1.70 metres.” To our knowledge, few jurisdictions in the world specify in such details, to private contractors, the tastes and expectations of their international clientele.

The coexistence of these three specific types of for-hire passenger transport, i.e.: the taxi, the *voitures de petite remise* and the *voitures de grande remise*, has not been an issue until the early 1970s when households’ access to the telephone became widespread. With the phone, it was no longer necessary to go and fetch these cars in their garages; a phone call was enough to book a ride. Everywhere in the world taxis have seen the danger of this new competition, and protested against the rapid development of the PHVs, but in France they were particularly well heard.

Indeed, for over 30 years, successive ministers of the Interior strived to make the *petite remise* virtually disappear, ordering their prefects not to grant any new licences. In 1993, a circular from the Minister of Interior ordered the prefects, in an understated manner, “not to extend excessively the number of *petite remise* operators as to maintain the fragile balance with taxi operators.” Because, unlike the taxis’, these licences are non-tradable and non-transferable. The latter administrative act not only definitively froze the expansion of *petite remise*, it also guaranteed their eventual disappearance. The taxis got what they asked for. In Paris the *petite remise* totally disappeared and there are very few left in

the rest of the country. Meanwhile the owners of taxis licences managed to prevent most local governments from issuing more taxi licences as a way to enhance the market value of their property.

The 1982 law on inland transport gave an opportunity to some entrepreneurs to fill part of this void by subverting a section of the law originally devoted to regulate occasional collective transportation in small buses. They realised that “collective” starts with two passengers. Of course there were other constraints but the “occasional transport” strived in several niches like airport trips where they competed directly with the taxis. In another sector, the paucity of transport supply for seated patients led the legislature to create the Light Sanitary Vehicle (VSL) to share the monopoly the taxis enjoyed in this market.

Several economists have since recommended to release the *petite remise*. It was, for example, the “Decision 210” of the Attali report commissioned by Nicolas Sarkozy in 2008. But after three days of taxi protests in several cities in France, the government quickly buried this proposal of the Attali report.

In May 2007 a decree concerning the composition of the first Fillon government created the Ministry of Ecology-Sustainable-Development-Transport-and-Housing. By this decree, the Tourism Directorate previously attached to the Ministry of Transport-Infrastructure-Tourism-and-the-Sea was entrusted to the Ministry of Economy-Industry-and-Employment, which was itself attached to the Ministry of Finance. Two years later, by changing a few paragraphs in the thick Tourism Code, the *voitures de grande remise* regulations were “modernised” by taking the new name “passenger car with driver or VTC”. This reform entered into force on 1 January 2010 in accordance with a December 2009 decree implementing the law of development and modernisation of tourism services.

#### *Review of current tensions in France*

The texts described in the preceding section have largely altered the for-hire passenger transport sector in France by simplifying access to the profession. Companies are no longer compelled to own the vehicle licences themselves, nor are they subject to quantitative limits related to the number of cars that could be operated by the contractor. But above all, the requirements on the vehicles have been revised downwards: the minimum number of seats was reduced from five to four, the minimum length from 4.5 m to 4.4 m and vehicle power requirements have been removed. Although very discreet, this reform has not gone unnoticed, and the sector has been expanding rapidly.

Thus, in essence, legislators have resurrected a form of *petite remise*, but a *petite remise* out of reach of the Minister of the Interior, and a *petite remise* rid of the obstacles which, in 1977, had been put to its activity as the ban on displaying distinctive signs on the car body or the obligation to return to its base (*remise*) after each trip. This encroachment of the Ministry of Finance in the reserved area of the Ministry of the Interior probably did not happen inadvertently. Indeed, in 2008, economists from the Directorate General of the Treasury had measured the correlation between the taxi shortage in provincial towns and the market value of the licences. For this study, it is worth noting that the researchers did not have access to internal taxi statistics of the Ministry of the Interior, and they had to be content with published statistics, already several years old.

In August 2010, in his written question to the Secretary of State for Trade, member of parliament (MP) Philippe Vigier noted that since the entry into force of the law, 267 companies had already registered under this new regime. This emphasised the fear of the National Federation of Artisans du Taxi, the major French taxi union at that time, “that access to that profession constraints are insufficient to guarantee professionalism and safety and that the field of activity of these companies includes transport traditionally provided by taxis and is not limited solely to tourism” (Darbéra, 2015). A year later, the number of VTC operators approached 2 000 according to the Register of VTC, half of them in

the Paris region. But this figure probably underestimated the sector's importance largely because it does not give the number of vehicles, given that some operators have several dozen vehicles.

According to the original decree, any person or company wishing to exercise this activity must be recorded in a register. Registration is granted by a licence committee. The operator of VTC must attach to his application for registration an estimate of the number of drivers and the number of passenger cars envisioned for the exercise of its activity. But once the licence is granted, it is not necessary to declare the actual fleet, nor the actual number of drivers. There are therefore no statistics on the existing VTC fleet. The authorisation must be renewed every three years.

Drivers must hold a professional certificate. To obtain it, they must show evidence of a professional training, including a theoretical part (transport regulations and the highway code, customer relations, general education concepts, foreign language) and a practical part (driving courses and, where appropriate, first aid training). The principle of this course, claimed by taxicab unions, was finally accepted by the Tourism Directorate and by the prime minister who initially had not felt it necessary.

In medium-sized cities, the competition provided by the VTC presented a real danger for the taxis. And their reaction was very strong, as evidenced the case of Easy Take in Avignon. This entrepreneur, who put into circulation thirty Renault Kangoo's, offered "unbeatable and no surprises" fixed prices: EUR 7 up to 7 km, EUR 15 up to 15 km etc., day and night, seven days a week without extra for luggage. The start was thundering: vehicles with bright colours, aggressive advertising campaign (Le Monde, 19.05.2011). The taxi union of Vaucluse, supported by the bailiff's findings, seized justice to summon Easy Take to cease its trade, accusing it of unfair competition. Several hundred taxis protested in the southern cities of France where Easy Take was starting to expand its business.

It seems that once again the taxis were heard. Indeed, each year, on the anniversary of the first decree which fixed vehicle characteristics, a new decree situates these characteristics closer to those imposed on the *voitures de grande remise*, first by returning to the length of 4.5 m, then by requiring a minimum output of 88 kilowatts or 120 horsepower. This was incompatible with the too-short Kangoo's and so Easy Take went bankrupt.

The advent of app-based booking platforms gave the VTCs a new impetus. With taxi demonstrations turning violent, in December 2013 the government tried to stymie e-hailing by imposing a 15 minute delay between accepting a booking and picking up the passenger (the taxi unions had asked for two hours) overriding a negative advice the *Autorité de la Concurrence* (Competition oversight body) had given to the government's project a couple weeks before. A few months later, the Conseil d'État suspended the decree and eventually cancelled it by the end of 2014.

Meanwhile in February 2014, the government had entrusted the MP Thomas Thévenoud with the task to establish "sustainable conditions for balanced competition between individual modes of passenger transport." The law that was enacted during the following summer exhibits striking characteristics.

The first articles open the way to decrees that will define the "conditions of professional competence" required from VTC drivers and "technical conditions and comfort" to be met by the vehicles under the expectation that the administration should decide the comfort expected by clients of the VTC. The following articles reconfirm the 4.50 m minimum length for vehicles and the 88 kilowatts minimum power, while other decrees have raised the level of training required for drivers to 250 hours. Since these training courses do not culminate in an examination, their purpose may be seen as simply creating a barrier to entry for the unemployed who cannot afford the EUR 5 000 price tag of these courses. There are no courses imposed upon taxi driver candidates, only an entrance examination.

Other articles seem to be designed to make the VTC less competitive by increasing their economic (and incidentally environmental) operating costs, by requiring, for example, that they return immediately after each fare to the operator's premises or inside an underground car park, where, incidentally, mobile phone coverage works only imperfectly.

Finally, there are elements of the law that ban the very essence of booking applications by prohibiting VTC "and the intermediaries that they use, informing a customer before booking...regardless of the means used, both of the location and of the availability, immediate or future of a vehicle...when this vehicle is on a public road".

Several TNCs, including Uber, have operated in France technically under the Thévenoud rules though taxis have complained of lax (unrealisable?) enforcement of these – most recently with protests in January 2016. The UberPOP service that allowed non-professional drivers to offer ride-sharing services with their own personal vehicle was declared illegal in France.

## Germany

Taxi services in Germany have traditionally been strictly regulated. Access to the market is limited through a concessionary systems and price/fare competition is prevented through the application of mandatory fare levels. A few exceptions exist, including the city states Hamburg and Berlin. Despite efforts being made elsewhere in the 1980s and 1990s to deregulate markets (including taxi services), policy makers and regulators decided to keep this systems in place largely unchanged. The main reasoning for this has been that taxis are seen as a vital part of the multi-modal public transport systems operating in urban areas and beyond, with taxis playing an important role in complementing (particularly in more rural areas) or replacing (particularly for persons with reduced mobility) other services on a non-scheduled transport service basis.

The legal basis for the operation of taxi services in Germany are mainly two laws, the law "*Personenbeförderungsgesetz (PBefG)*" specifying the regulatory situation for taxi-based passenger transport and the law "*Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft)*" specifying the regulatory situation for companies providing these services.

Provision of taxi services is subject to regulatory approval, with concessions being issued by the relevant authorities on regional and city levels. Underneath the umbrella of relevant federal legislation and regulation, specific local regimes can be implemented, including fare levels. Currently more than 800 separate zones exists for this. Concessions issued mainly apply to only these zones, with drivers being restricted to the pick-up of hailing passengers and use of taxi ranks in these zones only. Trips to destinations located outside these zones are not restricted, but pick-up of passengers outside the zone is not permitted. These restrictions do not apply to pre-booked journeys.

Concessions (or medallions) are in most cases valid for five years, with first time concessions initially being limited to two years. Unlike in many other countries, the trading of concessions is not possible, apart from the specific case where a whole taxi company is traded. In addition a lease model for third-party operation of an existing taxi company with its existing concession in place is also possible. Local and regional governments are responsible for any quotas relating to the number of licences issued. This differs by zone, with some setting limits to the maximum numbers of concessions being granted. Fees for this are relatively low, covering mainly administrative processes, but this also varies slightly within regions.

Taxi operators must meet certain financial requirements and demonstrate the expertise required to operate a company, with the applicant also being evaluated (e.g. with regards to reliability, etc.). Taxi drivers are not required to belong to a collective, but in practice the majority of them do. In order to receive a concession, the car must meet all the requirements as described in the relevant federal, regional, and local legislation. These requirements relate to the number of doors, the place where the licence was issued, the presence of a specific alarm system and taxi sign on top of the car. The colour (ivory white) is also prescribed nationally, although federal states may implement alternative arrangements.

The taxi company must have a licence, for which the company must acquire approvals issued by the German Chamber of Commerce, diplomas and references proving the ability to run a company. In addition, the driver must have a special taxi driver licence valid for five years, based on:

- age (>21) and driving experience (>two years)
- limited number of penalty points and must be demonstrably physically fit
- medical checks (including physical and mental fitness, vision test)
- passing a local knowledge test
- declaration acknowledging that they bear a special responsibility because they provide commercial passenger transport services

Within the licensed transport area, regulated fares apply via the taxi metre. The fares are set by the local or regional governments. The charged fare shall neither exceed nor fall below this set fare level. Fares for rides outside of the licensed area are unregulated and therefore negotiable. The precise tariff per trip consists of a base value and a variable per-kilometre rate.

#### *Review of current tensions in Germany*

Despite efforts being made to deregulate taxi services in the 1980s and 1990s in many other countries, policy makers and regulators in Germany decided to keep the traditional strictly regulated systems in place largely unchanged. There have also been earlier recommendations by the German Monopolies Commission to deregulate certain aspects of the operation and delivery of taxi services, ostensibly in order to improve competitiveness of the sector. These recommendations have so far not been implemented by policy makers. Renewed attempts by this authority were made in 2014/2015 to initiate change of this regime in response to the rising influence of transportation network companies. These recommendations relate to specific changes in the regulatory framework to allow transportation network companies to operate within the framework, rather than restricting their operations. Specific recommendations include less restrictive regulations for access to the market and at least partially competitive tariffs. But they also warn that the success of these deregulation efforts relies on the exact definition of the updated legal framework.

Uber initially entered the market in Germany, providing UberPOP and UberBLACK in the largest cities (i.e. Berlin, Hamburg, Munich) and then after proving successful with passengers rolling these out to more cities nationwide. Following strong resistance and protests from the traditional taxi sector, court rulings stopped these services. This began in Berlin, but soon led to a countrywide ban first of UberPOP and then also of UberBLACK, which operated for a few more months. Uber has reacted to these proceedings by offering new services, namely UberTaxi and UberX. For UberX licensed drivers provide transport services in private for-hire vehicles. UberTaxi provides only the platform for taxi booking and payment, using licensed taxis only. The service is offered in Berlin, Hamburg and Dusseldorf. For these systems the vehicles, drivers, and companies adhere to the local legal and regulatory requirements. This service has not faced any legal opposition and is still in operation.



## Bulgaria

Bulgaria has deployed a number of regulatory instruments to oversee taxi services. At the national level, certificates of registration are issued by the Ministry of Transport for taxi operators and at the local level, city authorities issue additional permits for the operation of taxi services. For these permissions, taxi operators must provide assurances that they are proven to be reliable and professionally competent. Municipal councils can limit the number of taxis licences that are issued within the municipal area. Furthermore, a transfer of licence from one taxi operator to the other is not possible under these regulations. Taxi drivers traditionally are able to carry out transport services on behalf of a company without being employed by it.

There is a nationwide regulation of minimum and maximum fares, with an initial hiring charge and a distance-based price. The latter is calculated by a required certified taximetre in the vehicle. Moreover, the passenger should be transported on the shortest route or the route which has been specified by the passenger. A receipt must be provided by the driver. At taxi ranks passengers may choose a taxi irrespective of its place in the taxi rank. In case an operator or a driver does not adhere to the regulations, there is the possibility of revocation or suspension of certificates of registration and permissions – including the taxi driver certificate. In addition specific requirements both for the vehicle and the driver are in place.

Minimum vehicle standards have been defined, including the following:

- seven seats maximum in the vehicle (including the driver)
- periodical vehicle tests mandatory
- at least four doors
- steering wheel on the left
- illuminated taxi sign
- certified taximetre
- badge with the operator name and the prices in the interior of the vehicle
- equipped with safety belts
- white and black checked band on the doors
- yellow paint, or green paint in case the vehicle is hybrid or has an electric engine
- sign with operator's name with Cyrillic letters and phone number on the front doors
- label with the licence number and validity on front right mudguard and back of the vehicle

For the staff training and licensing regime of taxi drivers, the following criteria have been defined:

- ordinary driving licence
- certificate for taxi drivers as issued by the Ministry of Transport after successful exam
- criminal record checks
- psychological suitability
- topographical knowledge

### *Review of current tensions in Bulgaria*

As part of the regulatory framework in use for taxi services in Bulgaria taxi drivers traditionally were able to carry out transport services on behalf of a company without being directly employed by this company, i.e. operating on a freelance basis. Thus typically taxi drivers did not enter into a labour contract but had to register their own company and in many cases then lease the vehicle, including the necessary equipment. Often the taxi operators and the vehicle leasing agency were combined into one financial entity. As with many other taxi markets around the world, the advent of transportation network companies brought with it market entry of companies and services challenging the status quo of the traditional taxi service delivery and regulation.

In this context, UberX launched its services in Bulgaria's capital Sofia in 2014. In response to this, and protests from the taxi industry, the Bulgarian Parliament proposed and adopted changes to automobile transportation law which now obligates all taxi drivers to have certificates proving they work under contracts of employment and not freelance. The amendments have been passed at both first and second readings in October 2015. Critics of the new regulations have called them "anti-Uber" changes and have pointed that they coincided with a ban on Uber's operations in Sofia upheld by the Sofia Administrative Court the previous week.

Thus, in addition to these changes the Bulgaria's Competition Protection Commission (CPC) has imposed four fines totaling about EUR 102 260 on two companies offering Uber taxi and car-sharing services on 6 July 2015. It targeted two Dutch-registered companies, Uber BV, which offers customers the Uber mobile app, and Rasier Operations BV, which selects drivers for the UberX car-sharing service. According to media reports, the CPC said on 15 April that it had opened a formal investigation into the operations of the taxi and car-sharing services firm Uber in the country's capital city Sofia, on suspicion that the company was using unfair trade practices.

The conflict was based on the fact that in Sofia, legitimate cabs carry the same base fare as Uber (BGN 0.70[Bulgarian lev]), but charge BGN 0.79/km during the day and BGN 0.9/km at night, compared to Uber's BGN 0.40/km fee. Following these fines, the two companies appealed the CPC's decision, citing that their business model is only to act as intermediaries between passengers and car drivers via an online application and that they are thus not a taxi company. But following a hearing, Bulgaria's Supreme Administrative Court upheld the decision of the CPC, ruling that they were in breach of competition rules by refusing to pay the licence fees required from a company that offers transport services to passengers, and that they had failed to cooperate with Bulgarian authorities by providing information requested by the CPC.

## **Comparative analysis**

### *Using regulatory instruments*

Multiple instrument combinations are being deployed to cover policy objectives, and it can also be seen that the regulatory solutions adopted by the countries studied here allocate different levels of importance to the various policy objectives.

While a few common features can be identified throughout the countries covered in this analysis (e.g. need for vehicle specifications, use of a taximetre, licence requirement for drivers/operators, maximum fare levels, etc.), it is apparent that the combinations of instruments deployed are highly variable and that taxi regulation is not a rigid and universal approach.

The regulatory frameworks analysed here have historic roots and often went through an evolutionary process of being updated to cater for changes and developments in the market, technology and demand structures. Before the advent of TNCs, other factors have had disrupting effects, with legislation being put in place as a reaction to this.

Another important difference relates to the varied approaches for issuing, setting caps on, pricing and allowing or banning trade of driver/operator licences. This issue, particularly where licences (medallions) are officially (or unofficially) being traded at often very high prices (e.g. as an informal "pension fund"), becomes very critical when TNCs enter the market; here managing the transition process will be an important task for policy makers.

Large differences also exist in view of regimes for plying for hire and street hailing, geographical and territorial limitations of operations, and the way private for-hire vehicles are addressed, either as part of a wider taxi regulatory approach, or separately.

#### *Mapping current tensions*

Multiple tensions exist with taxi and for-hire services around the world in connection with poor enforcement of existing regulations. Depending on the interlocutor, different areas of tension are mentioned: Two of the most often mentioned ones are relative to illegal (unlicensed) taxis and unqualified drivers, but it is also frequent to hear about 12-hour shifts being necessary to make ends meet. And of course, multiple events of fare abuse, especially when the client is not familiar with the city. In most of those areas, full and permanent digital connectivity of the vehicles (and access by the authorities to the relevant data flows) would vastly reduce the problems.

Taxes (on operators and on drivers) and labour charges are also a source of tension. In many countries there is already a differentiated treatment given to owner/operators and to employees; any adaptation to the new entrants must be preceded by a serious evaluation of how rigorous the enforcement of rules is with the incumbents.

Vehicle taxation can also be an area of tensions, since in many countries taxis enjoy a privileged status in terms of purchase tax. This is normally associated with a constraint that imposes exclusive use for that function.

In many cities, at least a significant part of the licences have been acquired by operators against payment, in the primary (authority) or secondary (other operators) market. With the economic rent associated with the limited supply being eroded by new entrants offering high quality services, strong feelings of loss and associated tensions emerge. This must be specifically addressed as a transition issue, which is especially serious in the cases where the authority was selling the licences or where trading was legally possible.

Since in many cases, municipal boundaries have little adjustment to functional urban areas, it would make sense for the population if licences were emitted by authorities at metropolitan level. This could also improve economic efficiency and reduce emissions. In the cases where licences are paid to municipalities, it could be possible to have an alternative revenue raising system, in which each vehicle would pay in relation to the kilometres driven in service within each of the municipalities of that metropolitan area.

In some countries, public transport operators complain about the insufficient availability of taxis in the peripheral areas of urban agglomerations for provision of "the last mile" services. Their argument is that this absence strongly reduces the attractiveness of their own services, and they often say that the

only solution would be that they provide such services themselves. Since they do not own taxi licences this is not legally possible, and the incumbent taxi operators do not see these intermittent services as economically interesting.

In most cities the shape of the mobility demand curve clearly suggests that service supply by vehicles/drivers working in shifts of eight hours produces serious inefficiencies in terms of clients' waiting time (supply dimensioned for the average demand) or drivers' and vehicles' idle time (supply dimensioned for the peak demand). It seems worth investigating regulatory possibilities for service provision in part made with vehicles and drivers at much less than full time, for instance in blocks of two hours or their multiples, whatever their status. Availability of resources (vehicles and drivers) does not seem to be a problem in many developed countries, and probably even less in developing countries. With the above mentioned requirements of full digital connectivity, these suppliers could easily be registered and monitored.

#### *Specific differences relating to transport network company operations*

Differences in terms of regulatory response and more general opinion forming also relates to the way in which transportation network companies (TNCs) are perceived, e.g. whether it is seen in a more positive way, as part of the wider sharing-economy, or in a more negative way as aggressive business practices disrupting the established transport services.

Also TNCs are offering a large variety of services which have to be addressed in different ways and which are felt as having varying levels of potential disruption.

The status and business segment of TNCs generally (or the perception of that by authorities and regulators) also varies, with it being seen e.g. as a transport service provider, an electronic “market place” for matching transport related supply and demand, an app, or as a device to electronically hail a cab (e-hail).

#### *Innovative regulatory instruments*

The emergence of digital connectivity and wireless communications has opened the way to the possibility of new types of instruments that could allow the operating companies a better control of the efficiency in the provision of their services. It could also give authorities a completely new way of pursuing their policy objectives.

Many taxi and other for-hire transport companies are collecting more and more data regarding trips, drivers and clients. However, this data is rarely exploited by authorities to deliver better and more targeted regulation that enables public policy objectives to be met with the lightest regulatory touch. Taxi and traditional for-hire regulation is still the domain of very blunt instruments such as market access and geographic restrictions that purport to deliver benefits, but whose immediate impact is rarely tested and long-term impacts rarely adjusted. However, it isn't immediately obvious that given the current state of affairs in many cities, this data can be used at present to better guide regulation. One reason is that in many cases, regulators lack the technical expertise or the time to exploit such data. Another of the reasons this data is not better exploited by authorities is that it is often housed in silos for each taxi or CTA operator and is often in incompatible formats that stymie broader exploitation by authorities.

A clear concern of app-based platforms is that their data is a core part of their value proposition. Releasing the data into the public domain, even if restricted to public authorities, raises real issues regarding commercially sensitive information and individual privacy. This concern is especially acute for businesses operating in countries where there are legal obligations to release publicly-held data to those who request it (e.g. in the United States under the "Freedom of Information Act").

There are strategies to help ensure data protection while allowing the extraction of useful information that can be used by authorities to carry out innovative and real-time regulatory interventions. One example is the "Safe Answer" framework pioneered by the Massachusetts Institute of Technology (MIT) that would allow authorities to query operator data under a vetted and trusted framework. Authorities could then use the query results for regulatory purposes without ever releasing proprietary data. See ITF (2015) for a description of this approach.

Operators themselves may be reluctant to provide such data because it could putatively pose competition risks if the data were to become publicly available (as is mandated for publicly held data in some countries) or simply because it could be used to strip advantages that certain operators currently enjoy. Additionally, access by, or the inadvertent release of data by, authorities holds serious consumer privacy implications. However, it should be noted that no such effects have been claimed, nor documented, in New York City or Portland, Oregon, both of which published (and in New York's case, released) trip-level data.

App-based platforms are generally very data-intensive operations. The breadth and variety of data collected could potentially be used to deliver much more targeted outcomes with much fewer regulatory "losses" or inefficiencies. This is because app-based platform data is collected for the entire fleet irrespective of where and in which jurisdiction drivers operate. It also results from the granularity and completeness of the data collected that could be used to control very specific public policy outcomes – as in the case of variable insurance regimes outlined in the earlier in this report. In addition, many CTAs are entering or have recently entered mature markets.

All of the above suggests that it may be worth pursuing new, more flexible performance-based regulatory frameworks that are conditioned on access to data that provides regulators with certainty that public policy objectives are being met. Already several cities have put in place or are exploring data-led regulatory deals with CTAs (e.g. Boston, Sao Paulo). In Sao Paulo, the "data-deal" being considered calls for authorities to receive sufficient data from CTAs such that the former can charge per-kilometre fees based on time of day, location and whether there is a passenger on board (see Box A). These arrangements could be provided on a temporary and flexible basis. For example, under a regulatory exemption regime, operators seeking to avoid the current heavy taxi regulation could be exempt if they provide sufficient data to control the delivery of public policy objectives.

**Box A. Proposed credit-based commercial transport app regulations for Sao Paulo**

The Sao Paulo Municipal Government has proposed a draft decree regulating the use of public infrastructure that in so doing will incidentally regulate how commercial transport apps (CTAs) are allowed to operate (Prefeitura de São Paulo, 2015). These rules were up for public comment until the end of January 2016 and are not yet in their final form, but they already prefigure one of the most innovative data-led approaches for CTA regulation. Under the proposed decree, CTAs would be charged an ex-post payment calculated on the basis of an estimate of vehicle kilometres travelled during the period with excess travel being subject to a sur-charge. CTAs will pay (or compensate) a posteriori for kilometres travelled. No restrictions are to apply - companies will be free to buy as many kilometres as they wish subject to the price to be set by public authorities.

In essence, the proposed decree sets up a market for credits that could be priced dynamically by the city to better guide CTA operations in support of public policy objectives. Conceptually, the fee is a payment in exchange for commercial access and use of public road space but is set up in such a way as to allow the municipality to dynamically charge for this use according to the real-time impacts CTA operation may impose or for other public purposes.

For instance, the municipality could exempt ride-sharing services, which can be shown to reduce overall vehicle-kilometres travelled. The municipality could also design price incentives encourage co-ordination between CTAs and public transport and taxis in off-peak periods, in underserved areas and for traditionally underserved populations. Already, the draft decree calls for 15% of "service providers" or "driver-partners" to be reserved for women. In order to help incentivise the provision of vehicles equipped for those with mobility impairments, plans call for kilometres travelled by such vehicles to be charged a reduced per-kilometre fee.

In order to support the proposed system, the municipality would require CTAs to provide anonymised data on trip origins and destinations, times, travel routes and distances, price and service evaluation. This data would be processed by the city's data centre for urban mobility (MobiLab) and would serve as the basis for the dynamic pricing of CTA credits. This kind of data-led real-time regulation of CTA services prefigures the broader application of data-led regulation for all for-hire operators and, ultimately, all users of urban road space.

*Flexibility in the face of uncertainty*

Such a flexible, reversible and data-led approach has two principal advantages in dealing with uncertain impacts stemming from transport service innovation. The potentially reversible and temporary aspect allows authorities to buy time and experiment with new services and regulatory approaches that otherwise might be misguided or hard to reverse. Experimental policy-making in this context reduces the risk of getting policies wrong in the face of uncertainty. Of course, this approach requires a heavier, traditional policy to remain in place as a default guarantor of public policy outcomes.

The second aspect is that access to fine-scaled data or the insights it can provide allows regulators to avoid regulatory inefficiency by over-specifying measures. Real-time adjustable regulatory frameworks would allow regulators to deliver much more effectively on policy outcomes. For instance, automatic regulatory control

systems could modulate zone pricing or distance pricing for CTAs and other operators in areas and times where too many drivers are congregating, such as airports. Finer access to data decreases the risk of negative outcomes by controlling for these directly via data. However, it should be pointed out that applying such pricing measures to CTAs only will likely have adverse effects by pushing riders to other services or to use their private vehicles. Furthermore, it remains to be seen if such control exercised by authorities would be more effective at delivering on public policy objectives than dynamic pricing implemented by some CTAs.

The key concept in delivering these new regulatory approaches is traceability. It becomes possible to require that all vehicles licensed for these operations are permanently geo-located and connected to the web. In turn, it becomes technically possible to obtain statistical data about their performance and, in case of complaint by one client, to fully recover the footprint of that particular service. Additional elements of service rating (driver, vehicle, booking system, etc.) can also be considered as instrumental in the pursuit of the public policy objectives of consumer protection and social inclusion.

Much of this situation is new and not yet subject to real world experience. As such, it will require some dialogue among the stakeholders (authorities, operators, consumer associations, trade unions). Specifically, part of the traditional regulatory instruments based on initial screening of providers to reduce the risk of misconduct could be replaced by much lower initial screening effort. This could be followed by monitoring and much easier evaluation of actual behaviour in case of complaints. For instance, a driver's detailed knowledge of the street network could easily be replaced by the on-board availability of one of multiple GPS-based navigation systems. Similarly, some of the formal training and qualification requirements could be made significantly lighter and complemented by a system of systematic driver rating by the clients. In both cases, not only is the investment lower, but the actual capacity for delivery of good service is much improved on a permanent basis. (ITF, 2016; pp.32-35)

A range of possible innovative regulatory arrangements is reviewed below (see Box 4). For all the instruments mentioned, it is assumed that all vehicles in the taxi and for-hire service to which they would apply are fully and permanently "digitally connected", with geo-localising equipment and permanent monitoring and recording of their location. These are mostly standard in all cases in developed countries. In a few cases (explicitly noted) additional connected equipment (in the vehicle or in the client's smartphone) could be necessary.

#### Box 4. Innovative regulatory instruments

##### Economic

- Access to market and profession
  - If all services are provided with fully equipped vehicles, and some occupation statistics are regularly published by authorities, it would be easier for potential operators to decide to enter the market as well as for current operators to assess whether to stay.
  - Permanent pressure for service quality provided by client rating is most likely more effective than initial training and certification followed by a virtually unmonitored practice over many years.
- Prices and fares
  - Even if authorities wish to retain some control of price levels to ensure affordability, it is possible to allow a limited range of prices (via multipliers to the base tariffs) and thus some variation according to the balance between supply and demand.
  - Avoiding price fraud by route extension becomes very simple by allowing clients to request a price estimate for the stated destination before the service is started. Because of this possibility, special airport tariffs would no longer be required.
- Labour regulations
  - Regulations about working /driving time need not change because of ITS but enforcement is certainly easier since there would be a permanent record of when the vehicle is on active duty and who is driving it.
  - Similarly, no need to change contract rules.

##### Social

- No need to change vehicle standards regarding their mechanical functioning. But specific rules must be imposed (preferably after dialogue with the relevant stakeholders) about the connectivity requirements and the conditions for data to be supplied to the authorities, by default and in case of investigations.
- No need to change the special insurance regulatory requirements, but the permanent connectivity of the vehicle may lead to better assessment of exposure to risk and subsequent modification of the policy conditions.
- Staff qualification and training requirements could be significantly simplified as long as an adequate mechanism for client rating (and follow-up actions) is agreed and implemented.
- Mechanisms for claiming against poor quality service would be part of the client rating mechanism and follow-up actions. An app would conceivably be available for a real-time alarm issued by the client in case of grossly inadequate behaviour of the driver and vice-versa.

##### Administrative

- No need to change the forms of service initiation, but some of the possibilities offered by ITS (e.g. service rating) would only be available if the client's smartphone were linked to taxi or for-hire service.
- Perhaps no need to impose territorial limitations for accepting clients, as geographical imbalances could be automatically adjusted through incentive/dis-incentive systems such as variable zone or kilometre pricing.
- No need to change traffic regulations. The concept of the taxi stand becomes more important in terms of avoiding unnecessary (taxi roaming) service than as an instrument to facilitate location of taxis.



## Conclusions and policy recommendations

Based on the previous sections and on the outcome of the ITF's Corporate Partnership Board (CPB) workshop on "ITF/OECD Principles for the regulation of for-hire road passenger transport services" (2015), and on the analysis of the Portuguese situation, we have identified the following set of principles that can serve to usefully guide regulatory reform initiatives in light of better regulating taxi, TNC and other for-hire services.

Policy should allow or steer the development of innovative services towards public policy objectives to equitably improve mobility, safety, consumer welfare and sustainability. This principle will likely entail lightening the regulatory controls on entry and fares for dispatched taxi service (while controlling for public policy objectives for taxi services obtained via hail/rank, which are marked by information asymmetries and lack effective consumer choice) and introducing new types of regulation on CTAs than have currently been deployed in most markets.

Regulators and regulation should, as much as possible, not differentiate among different categories of service providers. If exemptions are required (e.g. correcting for specific failures inherent with some markets like the street hail taxi market) these should be explicitly substantiated and regularly and frequently reviewed.

To the extent that technology or other alternative approaches can deliver on public policy objectives, including consumer protection, in the place of traditional and currently required regulatory frameworks, regulations should be adapted, streamlined, replaced or removed based on an open, evidence-based analysis.

Regulators should increasingly seek to leverage data-led regulation as a way of providing a lighter and more flexible approach to achieving public policy objectives. (ITF, 2016; p. 36)

In the specific case of Portugal (and in multiple other countries) coexistence of two regulatory frameworks will probably be necessary for some time, even if both address the same public policy objectives: the traditional "data poor, regulation heavy" and the new "data rich, regulation light", only the first one giving access to the market of street hail/rank.

The nature and requirements of the new framework must be made clear to all operators (taxis and CTAs), and to the public. All who wish to comply with those requirements should be able to operate under that lighter regulatory framework, but this includes the obligation to provide regulators with information that allows the authorities to ensure the delivery of public policy outcomes. It is expectable that this would lead to a transfer of some taxis from the old regulatory framework to the new, and the modalities for this transfer could likely be part of a discussion process with the traditional operators.

The control of achievement of public policy outcomes can be based on access to data, reception of data or access to vetted third-party data reporting systems that allow regulators to seek specific insight into the manner in which for-hire operations are impacting public policy objectives, e.g. preventing market power abuse or

disproportionately contributing to congestion, again, based on an open, evidence-based analysis.

Policy-makers, regulators and planners should identify the minimum data inputs from operators necessary to carry out the above and, in particular, to plan for and regulate mobility services in line with public policy objectives. Parsimony is recommended in the definition of the required set of data, as requesting too much may have little value for the authority and at the same time invade the domain of commercial sensitive information. The provision of these should be mandatory for operators applying for an exemption to the current regulatory regime

Drivers should have a unique and portable ID number from first registration at any platform or with any operator. This allows for the control of driver identity (and security vetting) as well as working hours across multiple platforms or services. Drivers should be vetted regarding their security profile and driving history. Vetting results should be portable and linked to the above ID number. Driver training should be mandatory for safety and knowledge of rules. Driver training or other alternative mechanisms should ensure the delivery of high levels of customer service. Driver training requirements should be regularly reviewed to ensure that they deliver on wanted outcomes or do not, alternatively, represent unreasonable or unsubstantiated barriers to entry. Vehicles should be safe, roadworthy and in standing with existing regulations regarding emissions.

Rapid, transparent and targeted feedback mechanisms should be in place to ensure continued customer and driver protection. These mechanisms should be put in place for app-based and traditional dispatch services.

Reputational data on passengers and drivers should serve to ensure a secure driving experience. In case of emergencies, easy-to-use mechanisms should allow for the transmission of this data directly to relevant security or public safety services.

Requirements for operators to carry out public service obligations should be flexible and performance-driven rather than prescriptive. But they should also be robust and include both incentives and penalties sufficient to deliver wanted outcomes. Compensation to operators for carrying out public service obligations may be necessary but these should be regularly evaluated against other options.

Policy should seek to integrate taxi, CTA and micro-transit services into the broader offer of mobility services including public transport, car- and bike-sharing, including through consolidation of modes in trip planning apps and unification of fare payment. (ITF, 2016; pp. 36-37)

Multiple and duplicative regulatory regimes should be eliminated or streamlined except where their retention can be explicitly substantiated. Empirical data should be used to assess the advantage and need of keeping street hail-based operations and with it the traditional “data poor, regulation heavy” framework.

Where permit or medallions represent retirement or pension investments by individuals, and where these lose value or are eliminated, alternative arrangements should allow for a similar or adequate level of social protection.

## References

- Baanders, A., M. Canoy (2010), "Ten years of taxi deregulation in the Netherlands: The case of re-regulation and decentralization". Association for European Transport and contributors.
- CPUC (2014), "Decision adopting rules and regulations to protect public safety while allowing new entrants to the transportation industry." San Francisco, United States.
- CPUC (2016), "Transportation Network Companies." California Public Utilities Commission: <http://www.cpuc.ca.gov/General.aspx?id=787> (accessed 02 May 2016).
- Darbéra, R. (2015), Principles for the regulation of for-hire road transport passenger services". Discussion Paper, Corporate Partnership Board, ITF/OECD.
- ITF (2015), *Big Data and Transport: Understanding and assessing options*. Corporate Partnership Board Report. International Transport Forum at the OECD Paris, [http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cpb\\_bigdata\\_0.pdf](http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cpb_bigdata_0.pdf)
- ITF (2016), *App-based ride and taxi services: Principles for regulation*. Corporate Partnership Board Report. International Transport Forum at the OECD Paris, <http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/app-ride-taxi-regulation.pdf>
- KiM (2015), "International comparison of taxi regulations and Uber". KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis.
- Law Commission (2014), "Taxi and private hire services". Law Com No 347. May 2014, United Kingdom.
- The Taxi Regulation Review (2001), Report of the Review Group, December 2011.
- TRB (2016), "Between public and private mobility: Examining the rise of technology-enabled transportation services". Washington, DC: Transportation Research Board.

## **Regulation of For-Hire Passenger Transport**

### **Portugal in International Comparison**

App-based for-hire transport services make mobility more efficient by better matching supply and demand. They offer passengers a high degree of predictability and ease of use, and drivers with highly flexible work opportunities. Yet the popularity of app-based services has eroded the market share of traditional taxi operators, causing significant friction that is manifesting itself in court cases and even physical violence. How to regulate these new services is therefore high on the agenda of governments around the world. This study, commissioned by the Portuguese Institute for Mobility and Transport, reviews legislation and regulatory frameworks for taxi and for-hire transport services in Portugal and six other countries in order to foster an evidence-based discussion of the issue.

This report is part of the International Transport Forum's Case-Specific Policy Analysis series. These are topical studies on specific issues carried out by the ITF in agreement with local institutions.

#### **International Transport Forum**

2 rue André Pascal  
F-75775 Paris Cedex 16  
T +33 (0)1 45 24 97 10  
F +33 (0)1 45 24 13 22  
Email: [contact@itf-oecd.org](mailto:contact@itf-oecd.org)  
Web: [www.itf-oecd.org](http://www.itf-oecd.org)

---



INSTITUTO DA  
MOBILIDADE E DOS  
TRANSPORTES, I.P.

# **PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES DO GRUPO DE TRABALHO**

## ENQUADRAMENTO



- É reconhecido que a **regulação vigente não dá resposta aos desafios das novas formas de mobilidade**
- O mercado tem vindo a colocar novas opções aos consumidores sem garantia de **salvaguarda da segurança e dos direitos dos passageiros à luz da regulamentação dos transportes**, e gerando **potenciais situações de concorrência desleal por assimetria de requisitos de acesso à atividade**
- A AMT no seu parecer incorpora os argumentos atrás referidos, e reconhece que existe **um novo mercado associado a uma relação contratual entre o cliente e as empresas detentoras de plataformas de serviços de mobilidade** que oferecem serviços com características distintas das do táxi
- **Pretende-se regular esse novo mercado**

## OBJECTIVOS

- O presente documento apresenta uma proposta de requisitos de acesso à atividade, de acesso ao mercado e de regulação das plataformas de mobilidade
- Pretende-se eliminar todas as fontes de diferentes custos de contexto dos diferentes operadores hoje no terreno, bem como reforçar o papel do motorista enquanto profissional habilitado para operações comerciais de transporte de passageiros
- Reconhece-se, que algumas obrigações devem se manter exclusivamente na atividade de táxi, como seja, por exemplo, a obrigação de transportar, a identificação dos veículos como táxi, a utilização de taxímetro, características intrínsecas ao que é um serviço de táxi, e que são compensadas por um conjunto de benefícios que o sector dispõe, incluindo benefícios fiscais e reserva do mercado de *hailing* e de praça (atender a pedidos de passageiros na via pública sem reserva ou chamada prévia).
- Entende-se que as novas plataformas de mobilidade introduzem no mercado novas dimensões e modelos de negócio que devem ser regulados na defesa do interesse público, propondo-se um conjunto de requisitos e obrigações para a operação das mesmas
- São por esta via ultrapassadas todas as questões de concorrência desleal entre operadores de transporte

## PRINCÍPIOS GERAIS

Pretende-se de facto tratar igual o que é igual, e tratar diferente o que é diferente, tal como foi consensualizado pelo grupo de trabalho, em sentido lato

Em linhas gerais a tabela proposta pretende atender aos seguintes princípios:

- Estão em causa serviços de transporte público de passageiros desenvolvidos por profissionais com requisitos específicos
- Apenas o táxi tem acesso ao mercado da “via pública” ou *hailing*, abrangido por obrigações de serviço público que incluem obrigações tarifárias, obrigações de transportar
- Os veículos descaracterizados só podem operar associados a plataformas de mobilidade e sempre por chamada ou reserva prévia por via de plataforma eletrónica
- O papel de uma plataforma que funcione como mero intermediário é destinto de uma plataforma de mobilidade que induz características ao serviço de transporte
- As plataformas de mobilidade, serão responsabilizadas pelas características do serviço que promovem (preço, tipo de veículo, etc) e abrangidas por requisitos ao nível dos deveres de informação, <sup>CV2</sup>registo e de contratualização com cliente, de emissão de faturas e de meio de pagamento <sup>CV3</sup>



#### Diapositivo 4

---

- CV2** Aditar: Dever de assistência - mesmo nos casos em que o incumprimento não lhes seja diretamente imputável deverão assistir o consumidor e assegurar o tratamento das reclamações;  
Carla Varela; 21-06-2016
- CV3** Dever de informação deverá incluir: o funcionamento da plataforma; características do serviço prestado, preços, meios de pagamento, condições contratuais, política de privacidade e tratamento de dados pessoais. A informação deverá ser clara e objetiva, bem como deverá ser sempre prestada em língua portuguesa.  
Carla Varela; 21-06-2016

Descrição da entidade prestadora e do serviço prestado	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços CV4 (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
	<p>Atividade de transportes em táxi exercida por sociedades comerciais ou cooperativas licenciadas ou por empresários em nome individual</p>	<p>Pessoas coletivas ou unipessoal- operadora de serviço de transporte de pessoas em veículo ligeiro com condutor, ao serviço de plataformas de soluções de mobilidade</p>	<p>Pessoas coletivas ou unipessoais, que prestam serviços alocação de passageiros a táxi, por qualquer canal, sem responsabilidade no preço / serviço</p>	<p>Pessoas coletivas ou unipessoais, que utilizando recursos próprios ou subcontratados, cumpridores da regulamentação específica, criam modelos de negócio próprios (por exemplo imposição de preços e características de veículo) mediante subscrição do cliente e suportado por plataformas eletrónicas</p>

## Diapositivo 5

- CV1** Dúvida: parece que aqui não se enquadraram os táxis, sendo que na coluna do acesso à atividade o seu enquadramento já está mais claro.  
"...modelos de negócio próprios..." -clarificar  
Carla Varela; 21-06-2016
- CV4** Exclusão ou fora do âmbito: plataformas agregadoras de partilha - consumo colaborativo (apesar de fazer-se menção a táxis, mas por questões de clarificação de posterior texto legal;  
Carla Varela; 21-06-2016

	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
<p><b>Natureza do Serviço</b></p>	<p>Publico, com prestação obrigatória de serviço, com OSP (obrigação de transportar, tarifária de cobertura geográfica)</p>	<p>Publico (enquadrado por contrato) sujeito apenas a regras de licenciamento e acesso à profissão</p>	<p>Acesso público ou por subscrição</p>	<p>Por subscrição</p>

	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
<b>Acesso à atividade</b>	<p>Licenciamento da atividade</p> <p>Requisitos de acesso – eliminar requisito de capacidade financeira e manter dever de informação, designadamente pacto social, gerência e sede</p>	<p>Licenciamento da atividade</p> <p>dever de informação, designadamente pacto social, gerência e sede</p>	<p>Dever de informação, cumprimento de requisitos de transparência, idoneidade, responsabilidade e proteção de dados pessoais</p>	<p>Dever de informação, designadamente pacto social, gerência e sede.</p> <p>Prestação de serviços de transporte em cumprimento com regulamentação do Táxi ou de veículos</p> <p>descaracterizado <b>CV5</b></p>

**Diapositivo 7**

---

**CV5** Iguais obrigações de informação, assistência, transparência, responsabilidade e proteção de dados pessoais;  
Carla Varela; 21-06-2016

	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
Organização do Mercado	Sem alteração, incluindo no regime de estacionamento (ou seja podem atender pedidos de passageiros na via pública (hailing) e direito a estacionar na praça e seguindo o regime de preços convencionados)	Serviço por chamada ou pré-agendamento, via plataforma de mobilidade	Não aplicável	Serviço por chamada ou pré-agendamento Regime de preços flexível, com salvaguarda para o consumidor e de mercado (preço mínimo e CVG) mecanismos de validação de eventuais multiplicadores e transparência na formulação de preço) No caso de serviços distribuídos para táxi aplica-se convenção de preços e uso do taxímetro.

**Diapositivo 8**

---

**CV6** Clarificar determinação preço mínimo e validação de eventuais multiplicadores  
Carla Varela; 21-06-2016



	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
Acesso ao Mercado	<p>Utilização de veículos com lotação não superior a 9 lugares</p> <p>Veículos equipados com taxímetros e respeitando as normas de identificação do veículo</p> <p>Licenciamento dos veículos (com eventual evolução restringindo a idade do veículo)</p> <p>Manutenção da política municipal de contingentes quer por gestão do acesso ao mercado, quer de gestão do espaço público</p>	<p>Utilização de veículos com lotação não superior a 9 lugares</p> <p>Não limitado por contingente</p>		

	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
<b>Requisitos do motorista</b>	Os veículos só podem ser conduzidos por motoristas habilitados com certificado de aptidão profissional – CMT Ser considerado idóneo Ter concluído com aproveitamento num curso de formação inicial ou de formação contínua (revisão do programa de formação com redução da carga horária)	Os veículos só podem ser conduzidos por motoristas habilitados com certificado de aptidão profissional – CMT Ser considerado idóneo Ter concluído com aproveitamento num curso de formação inicial ou de formação contínua (revisão do programa de formação com redução da carga horária) <b>CV9</b>		Os veículos só podem ser conduzidos por motoristas habilitados com certificado de aptidão profissional – CMT, sendo obrigatório a plataforma registar o número do CMT e sua validade.

**Diapositivo 10**

---

**CV9** formação a prestar por qualquer entidade formadora desde que devidamente acreditada pelo IMT  
Carla Varela; 21-06-2016

	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
Requisito do veículo	<p>Manter cumprimento de requisitos de segurança do veículo, características do veículo, estado de conservação, seguros, etc</p> <p>Necessário ter identificado operador e CMT do motorista</p>	<p>Veículo descaracterizado com todos os requisitos do taxi, exceto identificação, taxímetro e publicação de tarifário a bordo</p> <p>Requisitos de idade eventualmente mais exigente <b>CV7</b></p> <p>Requisito de inspeção equivalente</p> <p>Necessário ter identificado operador e CMT do motorista</p> <p>Identificação universal do veículo por distico a distribuir pelo IMT</p>		<p>No caso de viaturas próprias, aplica-se requisitos de transporte em veículo descaracterizado</p>

**Diapositivo 11**

---

**CV7**      ? fundamental  
Carla Varela; 21-06-2016

	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
<p><b>Fiscalidade (IVA e benefícios fiscais)</b></p>	<p>Aplica-se o regime de IVA com taxa reduzida 6% e todos os benefícios fiscais (IUC, ISV, Deduções IRC/IRS)</p>	<p>Por diretivas europeias não permitem discriminação (serviço de transporte de pessoas) aplica-se a mesma taxa de 6%. Não existindo OSP, não se considera necessária a compensação por via de benefícios específicos</p>	<p>Serviços específicos da plataforma (não de transporte) cobrados com IVA de 23% (taxa normal)</p> <p>Possibilidade de faturar por conta do operador</p>	<p>Serviços específicos da plataforma (não de transporte) cobrados com IVA de 23% (taxa normal)</p> <p>Podem faturar por conta do operador</p>

	Transporte em táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
Outros requisitos	Fatura eletrónica obrigatória, com período de transição	Publicitação e possibilidade de pagamento por via eletrónica obrigatória Fatura eletrónica obrigatória <b>CV8</b>	Fatura eletrónica obrigatória Pagamento preferencialmente por via eletrónica No caso de existir aplicações baseadas em smartphone, obrigatoriedade de registo de atividade (viagens (motorista, preço, distância e tempo)) operadores associados a plataforma), estando o registo acessível ao regulador	Fatura eletrónica obrigatória Pagamento preferencialmente por via eletrónica Obrigatoriedade de registo de atividade (viagens (motorista, preço, distância e tempo)) operadores associados a plataforma), estando o registo acessível ao regulador

### **Diapositivo 13**

---

**CV8** Fatura eletrônica em termos de processamento e não no que respeita ao seu envio via email, sob pena de exclusão de alguns consumidores  
Carla Varela; 21-06-2016



	Transporte em Táxi	Transporte em veículo descaracterizado	Plataformas agregadoras de serviços (intermediárias)	Plataformas de soluções de mobilidade
Salvaguarda do consumidor e responsabilidade perante o passageiro	Publicitação de mecanismos de reclamação Responsabilidade total, relativa ao ato de transportar solidária entre Empresa e motorista Reserva do direito do uso da palavra táxi	Publicitação de mecanismos de reclamação Responsabilidade total, relativa ao ato de transportar solidária entre Empresa e motorista	Com fatura emissão de código de identificação único da viagem e envio de dados relevantes ao cliente. Publicitação de mecanismos de reclamação	Com fatura emissão de código de identificação único da viagem Publicitação de mecanismos de reclamação <b>CV10</b> Obrigatória possibilidade de simulação de preço antes da viagem Introdução de critérios de salvaguarda de privacidade do cliente

**Diapositivo 14**

---

**CV10** Livro de reclamações eletrônico; Pré-adesão a um centro de arbitragem de conflitos de consumo.  
Carta Varela; 21-06-2016

## PRÓXIMOS PASSOS



- Na próxima reunião (dia 21 da parte da tarde – 15,00h) receber contributos estruturados sobre a proposta agora apresentada bem como eventuais contributos para recomendações do funcionamento dos terminais de aeroportos e terminais de cruzeiros CV:
- Reunião seguinte, e após envio prévio do texto de proposta final, discussão de eventuais melhorias a ser consideradas no documento. Acerto da metodologia para receção de versão final do texto e recolha das declarações de voto sobre o do documento para inclusão do documento final
- Envio ao Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente

**Diapositivo 15**

---

**CV11**      questão passível de discussão posterior  
Carla Varela; 21-06-2016

## Anexo II

## ANEXO - Legislação atualmente aplicável

### “TRANSPORTE EM AUTOMÓVEL LIGEIRO DE PASSAGEIROS”

I - Transporte público, efetuado por meio de veículo automóvel ligeiro de passageiros, equipado com aparelho de medição de tempo e distância (taxímetro) e com distintivos próprios

#### **Legislação aplicável**

- **Acesso à atividade e ao mercado**

- Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pelas Leis n.ºs 156/99, de 14 de setembro, e 106/2001, de 31 de agosto, pelos Decretos-Lei n.ºs 41/2003, de 11 de março, 4/2004, de 6 de janeiro, e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro.

NOTA: A Lei n.º 5/2013, simplifica o acesso à atividade, elimina os requisitos de idoneidade e de capacidade técnica ou profissional dos responsáveis das empresas, conformando o decreto-lei citado com a disciplina da Lei n.º 9/2009, de 4 de março e do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpuseram para a ordem jurídica interna as Diretivas n.º 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

- Portaria n.º 334/2000, de 12 de junho de 2000.

NOTA: A portaria regulamenta o disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 251/98). Com a publicação do Decreto-lei n.º 33/2011, de 7 de março, que altera o valor mínimo do capital social das sociedades, só é aplicável o disposto no n.º 2 do ponto 6.º da portaria – durante o exercício da atividade.

- Decreto-Lei n.º 144/2012, de 11 de julho, retificado pela Declaração de retificação n.º 44/2012, de 7 de setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/2013, de 25 de julho de 2013, bem como o Despacho DGV n.º 5392/99 (2.ª série), de 1 de fevereiro de 1999, publicado no DR n.º 63, de 16.03.1999.

NOTA: Os diplomas atrás referidos regulamentam o disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 251/98.

- **Organização do mercado**

- Regimes de estacionamento – matéria da competência das câmaras municipais.

NOTA: O disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 16.º só é aplicável ao estacionamento do aeroporto em Lisboa.

- **Regime de preços** – Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

NOTA: Fixado por Convenção entre as associações do setor (ANTRAL – Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros e F.P.T. – Federação Portuguesa do Táxi) e a Direção-Geral das Atividades Económicas. Depende de audição do IMT.

- **Caraterísticas dos veículos**

- Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril, alterada pelas Portarias n.ºs 1318/2001, de 29 de novembro, n.º 1522/2002, de 19 de dezembro, n.º 2/2004, de 5 de janeiro, n.º 134/2010, de 2 de março.
- Portaria n.º 33/2007, de 8 de janeiro, regulamenta os taxímetros.
- Deliberação IMTT, I.P. n.º 585/2012, de 29 de março de 2012, publicada no DR (2.ª série) n.º 80, de 23 de abril de 2012, alterada pela Deliberação n.º 1538/2014, de 17 de julho de 2014, publicada no DR (2.ª série) n.º 209, de 29 de outubro de 2014, relativo aos títulos habilitantes (modelos de: alvará e cópia certificada do alvará).
- Despacho IMTT, I.P. n.º 10009/2012, publicado no DR (2.ª série) n.º 143, de 25 de julho de 2012, alterado pelo Despacho IMT, I.P. n.º 12570/2014, de 26 de setembro, publicado no DR (2.ª série) n.º 198, de 14 de outubro de 2014 (relativo aos distintivos de identificação dos veículos licenciados).

- **Transporte em táxi para pessoas de mobilidade reduzida**

- Despacho da extinta Direção-Geral de Transportes Terrestres, n.º 4/92DG, de 31 de janeiro de 1992, publicado no DR n.º 77 (2.ª série), de 1 de abril de 1994, retificação publicada no DR n.º 133 (2.ª série), de 9 de junho de 1992.
- Despacho da extinta Direção-Geral de Transportes Terrestres, n.º 18 406/2004 (2.ª série) de 10 de agosto de 2004, publicado em DR n.º 206, de 1 de setembro – relativo às caraterísticas dos veículos.

## **II – Veículos turísticos e isentos de distintivos**

NOTA: As regras de acesso à atividade são as previstas para o regime descrito anteriormente, ou seja, nos termos do Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, as empresas devem ser titulares de alvará.

- **Veículos turísticos (Letra T)**

- Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 66/85, de 11 de outubro.

NOTA: O artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 41/80, de 21 de agosto, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de agosto. A Portaria n.º 26-O/80, de 9 de agosto, que regulamentava os cursos de motorista, foi expressamente revogado pelo decreto-lei anteriormente citado.

- Despacho da extinta Direção-Geral de Transportes Terrestres de 28.11.1980 (publicado no DR (3.ª série), n.º 2, de 3 de janeiro de 1981) – relativo a normas de identificação e o modelo de distintivo, “T”.
- Despacho da extinta Direção-Geral de Transportes Terrestres, de 23 de novembro de 1981 – fixação de contingentes, Zona turística do Porto - 20 unidades; Zona turística de Lisboa com 100 unidades, e Zona turística de Faro com 80 unidades.
- Despacho DG n.º 32/94, de 21 de julho de 1994, publicado no DR (2.ª série) de 23 de agosto de 1994, alterado pelo Despacho IMT, I.P. n.º 10621/2014, de 7 de agosto de 2014, publicado no DR (2.ª série), n.º 157, de 18 de agosto de 2014 – fixação das características gerais e especiais dos veículos.

- O regime de preços é liberalizado, conforme o disposto no Decreto Regulamentar n.º 66/85, de 11 de outubro.

- Veículos isentos de distintivos (Letra A)

- Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril – relativo às características gerais dos veículos -
- Despacho da extinta Direção-Geral dos Transportes Terrestres de 26.9.1980, publicado no DR (2.ª série), n.º 233, de 8 de outubro de 1980, alterado pelo Despacho n.º 18/91-DG, de 26 de novembro de 1991, publicado no DR (2.ª série), n.º 13, de 16 de janeiro de 1992 – relativo às normas de identificação e às características específicas dos veículos, nomeadamente a idade máxima dos veículos e as regras para a fixação de contingentes.
- O regime de preços está fixado na Convenção, supramencionada.

### III – Motoristas

- Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro, aprova o regime jurídico de acesso e exercício da profissão de motorista de veículos ligeiros de passageiros.
- Despacho IMT, I.P. n.º 1602/2016, de 28 de dezembro de 2015, publicado no DR (2.ª série) n.º 22, de 2 de fevereiro de 2016 – fixa os modelos do certificado de motorista de táxi (CMT).
- Portaria n.º 251-A/2015, de 18 de agosto, que regulamenta os requisitos específicos de certificação das entidades formadoras.



## REGIME FISCAL DO TRANSPORTE EM TÁXI

### **I - DOS AUTOMÓVEIS LIGEIROS DE PASSAGEIROS E DE UTILIZAÇÃO MISTA QUE SE DESTINEM AO SERVIÇO DE ALUGUER COM CONDUTOR – VULGO “TÁXIS”**

#### **ISENÇÕES FISCAIS E BENEFÍCIOS FISCAIS**

##### **1. IUC – IMPOSTO ÚNICO DE CIRCULAÇÃO:**

Os automóveis ligeiros de passageiros e de utilização mista que se destinem ao serviço de aluguer com condutor – vulgo “táxis”, (letra “A” e “T”), estão isentos do IUC (vd. artigo 5.º do Código do Imposto Único de Circulação (IUC), aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março).

##### **2. ISV – IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS:**

a) Os táxis introduzidos no consumo que apresentem até quatro anos de uso, contados desde a atribuição da primeira matrícula e respetivos documentos e, não tenham níveis de CO2 superiores a 175 g/km, beneficiam de uma redução/isenção correspondente a 70% do montante do ISV (vd. artigo 53.º do Código do Imposto sobre Veículos (ISV), aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março).

b) Os táxis equipados com motores preparados para o consumo exclusivo, no seu sistema de propulsão, de gás de petróleo liquefeito, de gás natural ou de energia elétrica, ou com motores híbridos, preparados para o consumo, no seu sistema de propulsão, quer de energia elétrica ou solar, quer de gasolina ou gasóleo, ficam integralmente isentos do ISV (vd. artigo 53.º do Código do Imposto sobre Veículos (ISV)).

c) Os táxis adaptados ao acesso e transporte de pessoas com deficiência, independentemente dos níveis de emissão de CO2, ficam também integralmente isentos do ISV (vd. artigo 53.º do Código do Imposto sobre Veículos (ISV)).

##### **3. IVA – IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO**

A aquisição de um veículo novo está sujeita a IVA. Mas sempre que exista uma redução de ISV, o IVA devido a final será também reduzido, por incidir sobre um valor mais baixo.

##### **4. DEDUÇÕES AO IRS E/OU IRC**

a) Fica isenta de imposto a diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da transmissão onerosa de táxis, pertencentes a empresas devidamente licenciadas para esse fim, sempre que, no próprio período de tributação ou até ao fim do segundo período de tributação seguinte, seja efetuado o reinvestimento da totalidade do valor de realização na aquisição de veículos com data de fabrico não anterior a 2011 e afetos a idêntica finalidade (vd. artigo 70.º do Estatuto dos benefícios fiscais).

b) Os gastos suportados com a aquisição, em território português, de combustíveis para abastecimento de veículos são dedutíveis, em valor correspondente a 120 % do respetivo montante, para efeitos da determinação do lucro tributável, quando se trate de táxis, registados como elementos do ativo fixo tangível dos sujeitos passivos de IRS ou de IRC, com contabilidade organizada e que estejam devidamente licenciados (vd. artigo 70.º n.º 4 do Estatuto dos benefícios fiscais).

### **II – DA ATIVIDADE DE TRANSPORTES PÚBLICOS DE ALUGUER EM VEÍCULOS AUTOMÓVEIS LIGEIROS DE PASSAGEIROS (TRANSPORTES EM TÁXI)**

#### **1. IRS E/OU IRC**

Os profissionais liberais e os empresários em nome individual estão sujeitos a IRS, e as pessoas coletivas estão sujeitas a IRC.

#### **2. IVA**

As prestações de serviços de “táxi” são tributados à taxa reduzida de 6%.



## PARECER

**ASSUNTO: Propostas de Recomendação do Grupo de Trabalho**

### Considerações Gerais

Considerando a existência de um conjunto de tecnologias e de sistemas de informação que permitem a aproximação entre clientes e fornecedores de serviços, que promovem a diferenciação e a concorrência, bem como a limitação da regulamentação existente face às novas tendências e novos modelos de negócio na mobilidade em geral e no serviço de transporte de passageiros em particular, o Governo<sup>1</sup> determinou a criação de um Grupo de Trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro.

O referido Grupo de Trabalho, do qual a DECO- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor faz parte, deverá apresentar um relatório final que preveja um conjunto de recomendações ao Governo nas matérias relevantes para o transporte público de passageiros em automóvel ligeiro, mormente requisitos de acesso à atividade, requisitos de acesso ao mercado e regulamentação das plataformas que aproximam passageiros e prestadores de serviços.

No âmbito das reuniões entretanto realizadas foi apresentada uma Proposta de Recomendações do Grupo de Trabalho, relativamente às quais foram solicitados comentários/contributos aos seus membros.

Assim, sem prescindir de posteriores comentários e Parecer a emitir com as conclusões finais da DECO relativamente a esta matéria, vem esta Associação dizer o seguinte:

O presente parecer concentra-se na perspetiva dos consumidores, mais concretamente na garantia de proteção dos seus legítimos interesses e direitos, enquanto utentes do serviço público de transporte de passageiros em veículo ligeiro.

---

<sup>1</sup> Despacho n.º 6478/2016, de 12 de maio - Secretário Estado Adjunto e do Ambiente, *José Fernando Gomes Mendes*



Mais sugerimos o aditamento, para além do dever de informação, de um verdadeiro dever de assistência, isto é, um papel mais interventivo, mesmo nos casos em que o incumprimento não lhes seja diretamente imputável, as plataformas de mobilidade deverão assistir o consumidor/passageiro e assegurar o tratamento das reclamações, não só como processo interno, mas inclusive no reencaminhamento do consumidor/passageiro para uma entidade de resolução de conflitos.

#### **Descrição da entidade prestadora e do serviço prestado**

Em razão da certeza e segurança jurídica, parece-nos oportuna referir expressamente que as plataformas agregadoras de partilha – consumo colaborativo - estão excluídas desta regulamentação, evitando-se assim dúvidas e conflitos de interpretação.

#### **Acesso à atividade**

Quanto às plataformas de soluções de mobilidade entendemos, que os mesmos deveres previstos para as plataformas agregadoras de serviços (intermediárias) dever-se-ão aplicar, em concreto o dever de informação, assistência, transparência, responsabilidade e proteção de dados pessoais.

#### **Organização do mercado**

Uma vez mais, reportando-nos às plataformas de soluções de mobilidade, importa clarificar o regime de preços flexível a estipular, bem como os critérios e fundamentos para a fixação de um preço mínimo e mecanismos de validação de eventuais multiplicadores, bem como o momento específico da sua aplicabilidade.

Na possibilidade de existência de uma tarifa flexível parece-nos importante salvaguardar que o consumidor/passageiro seja conveniente e previamente alertado para a opção de indicar o seu destino, para que o preço indicado seja balizado e simultaneamente mais próximo da tarifa efetivamente cobrada.

Acresce que, dever-se-á explicar claramente ao consumidor que está perante um preço dinâmico, e por isso inflacionado por um multiplicador definido em função da procura do momento.



### **Próximos passos**

Quanto a eventuais contributos para recomendações do funcionamento dos terminais de aeroportos e terminais de cruzeiros, salvo melhor opinião parece-nos que esta poderá ser uma discussão a ter posteriormente, num outro Grupo de Trabalho.

Quanto ao demais nada temos a opor ou a acrescentar, concordando com a Proposta nos moldes apresentados.

Lisboa, 28 de junho de 2016

## Anexo III

## Conceição Martinho

---

**From:** Ana Miranda  
**Sent:** quinta-feira, 30 de Junho de 2016 18:21  
**To:** João Pedro Loreto; Vítor Rebelo; Ana Miranda  
**Cc:** Maria da Conceição Simões; Carla Santos; Eduardo Elisio Silva Peralta Feio  
**Subject:** ANEXO VIII CONTRIBUTOS OUTRAS ENTIDADES APDL

**De:** Marta Sá Lemos [mailto:marta.salemos@apdl.pt]

**Enviada:** terça-feira, 21 de Junho de 2016 17:07

**Para:** Ana Miranda; Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; miguel.gaspar@mamb.gov.pt; bruna.melo@mecon.gov.pt; nuno.alves@mecon.gov.pt; presidente@antral.pt; jose.domingos@antral.pt; a.marques.sg.antral@gmail.com; helenav.tavares@cm-porto.pt; crgutierrez@ana.pt; bmarcelo@portodelisboa.pt; alourenco@portodelisboa.pt; cpaquito@deco.pt; Fatima Madureira (DMMT)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo; Isabel Martins (DMMT)

**Assunto:** RE: Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Caríssimos,

Gostaria de pedir as minhas desculpas por não ter podido comparecer às duas últimas reuniões e só agora estar a enviar as nossas considerações ao documento.

A proposta de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro apresenta-se como o *denominador mínimo* sobre a matéria, com o qual concordamos.

A preocupação da APDL, na óptica do Terminal de Passageiros, prende-se com a necessidade de proporcionar aos passageiros que escalem o porto um serviço de transporte de excelência, ou seja, garantir que o serviço prestado pelos agentes económicos, que atuam nesta actividade do transporte de passageiros em automóvel ligeiro, possui qualidade e fiabilidade.

Para o efeito, **urge enquadrar as diversas ofertas que existem no mercado do ponto de vista da sua legalidade, segurança, qualidade dos serviços e dos requisitos a exigir aos prestadores.** O documento preparado pelo GT representa, nesse particular, um primeiro e importante esforço.

O Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões é uma área de acesso restrito e condicionado (zona internacional), o que coloca preocupações acrescidas em matéria de segurança no controlo do acesso de viaturas, associadas ou não a plataformas de mobilidade, às instalações portuárias, impostas pelo próprio cumprimento do Código ISPS. Estas questões terão de ser, evidentemente, estudadas e acauteladas, numa fase posterior.

Actualmente, o acesso ao recinto portuário é facultado a táxis ou automóveis ligeiros de passageiros de aluguer (letra A), em serviço exclusivo de tripulantes ou passageiros, sendo o mesmo condicionado ao pagamento da respectiva taxa de portagem e ao cumprimento de procedimentos de segurança que se traduzem, de acordo com o expresso no *Regulamento de acesso, circulação e estacionamento nos Portos do Douro e Leixões* à:

- 1) Identificação do motorista, passageiros e viatura com o respectivo registo de nome e matrícula;
- 2) Registo de hora de entrada e saída;
- 3) Obrigação de saída, pelo portão de entrada;
- 4) Não abandono das viaturas e, por conseguinte, não permitida a entrada dos motoristas a bordo dos navios;
- 5) Permanência - só a necessária para a entrada e saída dos passageiros.

Sendo, qualquer motorista que infrinja estas regras, punido com a proibição de entrada nos recintos portuários, proibição essa que será comunicada às portarias com a identificação de motorista e da viatura.

No futuro, terá ser equacionada a forma de acesso ao terminal e sob que condições, para entrada/saída de passageiros de outros veículos, nomeadamente descaracterizados, que vierem a ter enquadramento legal.

Refira-se, no entanto, que a utilização desta forma de transporte pelos passageiros provenientes de cruzeiros não é excluída, em resultado da impossibilidade de entrada de passageiros junto ao terminal, uma vez que a APDL disponibiliza gratuitamente um serviço *shuttle* que transporta os passageiros, do terminal até à entrada do recinto portuário, local onde os passageiros poderão livremente entrar noutros veículos.

Melhores cumprimentos.

Marta Sá Lemos  
Chefe de Departamento de Cruzeiros



Porto Cruise Terminal | Terminal de Cruzeiros do Porto e Leixões  
APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA  
Av. da Liberdade | 4450-718 Leça da Palmeira | Portugal  
Tel: +351 229 990 700 | [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt) | [www.apdl.pt](http://www.apdl.pt)

**De:** Fatima Madureira (DMMT) [<mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt>]

**Enviada:** 21 de junho de 2016 13:11

**Para:** Ana Miranda; Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sg.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sg.antral@gmail.com); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crqutierres@ana.pt](mailto:crqutierres@ana.pt); Marta Sá Lemos; [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo; Isabel Martins (DMMT)

**Assunto:** RE: Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Caríssimos,

As minhas desculpas pela demora na resposta mas mesmo assim esperando dar algum contributo para a melhoria do documento que na generalidade nos parece coerente e construtivo aqui vão alguns comentários/sugestões à "Proposta de Recomendações do Grupo de trabalho".

Relativamente às medidas constantes dos quadros :

- "Descrição da entidade prestadora e do serviço prestado"
- "Natureza do serviço"
- "Acesso à atividade"
- "Outros requisitos"
- "Salvaguarda dos consumidores e responsabilidade perante o passageiro"
- "Requisitos dos motoristas"
- "Organização do Mercado"
- "Fiscalidade (IVA e benefícios fiscais)"

Nada temos a opor ou a acrescentar

No que respeita ao quadro " Acesso ao Mercado":

No caso do transporte em veículo descaracterizado, entendemos que , à semelhança dos táxis, o veículo deveria ser licenciado, como forma de fiscalização prévia das características do veículo.

Sendo que no nosso entender essa função reguladora ou fiscalizadora não caberá às plataformas mas sim ao estado.

No que se refere ao quadro “ Requisitos do Veículo”:

Somos de opinião que o ar condicionado deveria ser obrigatório, quer para os Táxis , quer para viaturas descaracterizadas que fazem transporte de passageiros.

Quanto à antiguidade das viaturas:

No caso dos táxis, idade do veículo não superior a 10 anos (a contar da 1.ª matrícula)

Para os veículos descaracterizados, não superior a 7 anos (a contar da 1.ª matrícula)

Queria referir ainda que a C.M. de Lisboa está totalmente disponível para retomar o tema do “Projeto de regulamento das Praças de Táxis do Aeroporto de Lisboa e dos Terminais de Cruzeiros do Porto de Lisboa”

Com os melhores cumprimentos

Fátima Madureira  
Diretora Municipal

**Câmara Municipal de Lisboa**

Direção Municipal de Mobilidade e Transportes

Rua Alexandre Herculano nº 46 – 4º andar | 12690-054 LISBOA

T. geral (+351) 213 388 641

[www.cm-lisboa.pt](http://www.cm-lisboa.pt) | [fatima.madureira@cm-lisboa.pt](mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt)



**De:** Ana Miranda [<mailto:ana.miranda@imt-ip.pt>]

**Enviada:** sexta-feira, 17 de Junho de 2016 18:55

**Para:** Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sg.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sg.antral@gmail.com); Fatima Madureira (DMMT); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crgutierrez@ana.pt](mailto:crgutierrez@ana.pt); [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt); [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo

**Assunto:** Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Exmos Senhores,

Junto envio Apresentação feita no decurso da reunião desta manhã – Propostas de Recomendação do Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro - agradecendo V. comentários antes da nossa próxima Reunião, dia 21 de junho, 3.ª feira, às 15,00.

Obrigada e melhores cumprimentos

Ana Pereira de Miranda

Vogal do Conselho Diretivo

Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

Telef. +351 21 794 91 68 Fax +351 21 797 37 77 | [imt@imt-ip.pt](mailto:imt@imt-ip.pt) | [www.imt-ip.pt](http://www.imt-ip.pt) |



INSTITUTO DA  
MOBILIDADE E DOS  
TRANSPORTES, I.P.



**De:** Carlos Silva - FPT [<mailto:carlos.silva@fptaxi.pt>]

**Enviada:** sexta-feira, 17 de Junho de 2016 18:36

**Para:** Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sg.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sg.antral@gmail.com); [fatima.madureira@cm-lisboa.pt](mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [croutierres@ana.pt](mailto:croutierres@ana.pt); [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt); [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elísio Silva Peralta Feio; Ana Miranda; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo

**Assunto:** Posição Conjunta das Associações do Setor do Táxi

Muito Boa Tarde

De acordo com a informação veiculada na reunião do Grupo de Trabalho realizada hoje, enviamos posição conjunta das duas associações do sector.


Atentamente

**Carlos Silva**

Sede: Estrada do Paço do Lumiar, Lote R2 Loja A 1600-543

Lisboa Tel: 217 112 870 Fax: 217 112 879



 Sem vírus. [www.avast.com](http://www.avast.com)

## Conceição Martinho

---

**From:** Ana Miranda  
**Sent:** quinta-feira, 30 de Junho de 2016 18:28  
**To:** João Pedro Loreto; Ana Miranda; Vitor Rebelo  
**Cc:** Maria da Conceição Simões; Carla Santos; Eduardo Elisio Silva Peralta Feio  
**Subject:** ANEXO VIII CONTRIBUTOS DE OUTRAS ENTIDADES

---

**De:** Bruno Marcelo [mailto:BMarcelo@portodelisboa.pt]

**Enviada:** quinta-feira, 30 de Junho de 2016 12:15

**Para:** Marta Sá Lemos; Ana Miranda; Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; miguel.gaspar@mamb.gov.pt; bruna.melo@mecon.gov.pt; nuno.alves@mecon.gov.pt; presidente@antral.pt; jose.domingos@antral.pt; a.marques.sg.antral@gmail.com; helena.tavares@cm-porto.pt; crgutierres@ana.pt; Ana Lourenço; cpaquito@deco.pt; Fatima Madureira (DMMT)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vitor Rebelo; Isabel Martins (DMMT)

**Assunto:** RE: Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Bom dia,

Antes de mais, permitam-me apresentar as minhas desculpas pelo atraso no envio das considerações da APL ao documento em causa.

A este propósito e atentos aos comentários apresentados pela Dra. Marta Sá Lemos (email abaixo), manifesta-se que a APL se revê na posição expressa pela APDL e que, dada a pertinência, relevância e abrangência dos comentários efetuados, entende como não sendo necessário fazer qualquer comentário adicional.

Com os melhores cumprimentos,

**Bruno Miguel Marcelo**  
(Direção Turismo Marítimo e Náutico)



**Porto de Lisboa**

Tel. +(351) 21 361 10 33

Tlm. +(351) 91 901 15 11

---

**From:** Marta Sá Lemos [mailto:marta.salemos@apdl.pt]

**Sent:** terça-feira, 21 de Junho de 2016 17:07

**To:** Ana Miranda <ana.miranda@imt-ip.pt>; Carlos Silva - FPT <carlos.silva@fptaxi.pt>; Clara Guerra Santos <cgsantos@imt-ip.pt>; miguel.gaspar@mamb.gov.pt; bruna.melo@mecon.gov.pt; nuno.alves@mecon.gov.pt; presidente@antral.pt; jose.domingos@antral.pt; a.marques.sg.antral@gmail.com; helena.tavares@cm-porto.pt; crgutierres@ana.pt; Bruno Marcelo <BMarcelo@portodelisboa.pt>; Ana Lourenço <ALourenco@portodelisboa.pt>; cpaquito@deco.pt; Fatima Madureira (DMMT) <fatima.madureira@cm-lisboa.pt>

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio <eduardo.feio@imt-ip.pt>; Maria da Conceição Simões <MCSimoes@imt-ip.pt>; Carla Pereira <cpereira@imt-ip.pt>; João Pedro Loreto <jloreto@imt-ip.pt>; Vitor Rebelo <VRebelo@imt-ip.pt>; Isabel Martins (DMMT) <isabel.martins@cm-lisboa.pt>

**Subject:** RE: Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Caríssimos,

Gostaria de pedir as minhas desculpas por não ter podido comparecer às duas últimas reuniões e só agora estar a enviar as nossas considerações ao documento.

A proposta de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro apresenta-se como o *denominador mínimo* sobre a matéria, com o qual concordamos.

A preocupação da APDL, na óptica do Terminal de Passageiros, prende-se com a necessidade de proporcionar aos passageiros que escalem o porto um serviço de transporte de excelência, ou seja, garantir que o serviço prestado pelos agentes económicos, que atuam nesta actividade do transporte de passageiros em automóvel ligeiro, possui qualidade e fiabilidade.

Para o efeito, urge enquadrar as diversas ofertas que existem no mercado do ponto de vista da sua legalidade, segurança, qualidade dos serviços e dos requisitos a exigir aos prestadores. O documento preparado pelo GT representa, nesse particular, um primeiro e importante esforço.

O Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões é uma área de acesso restrito e condicionado (zona internacional), o que coloca preocupações acrescidas em matéria de segurança no controlo do acesso de viaturas, associadas ou não a plataformas de mobilidade, às instalações portuárias, impostas pelo próprio cumprimento do Código ISPS. Estas questões terão de ser, evidentemente, estudadas e acauteladas, numa fase posterior.

Actualmente, o acesso ao recinto portuário é facultado a táxis ou automóveis ligeiros de passageiros de aluguer (letra A), em serviço exclusivo de tripulantes ou passageiros, sendo o mesmo condicionado ao pagamento da respectiva taxa de portagem e ao cumprimento de procedimentos de segurança que se traduzem, de acordo com o expresso no *Regulamento de acesso, circulação e estacionamento nos Portos do Douro e Leixões* à:

- 1) Identificação do motorista, passageiros e viatura com o respectivo registo de nome e matrícula;
- 2) Registo de hora de entrada e saída;
- 3) Obrigação de saída, pelo portão de entrada;
- 4) Não abandono das viaturas e, por conseguinte, não permitida a entrada dos motoristas a bordo dos navios;
- 5) Permanência - só a necessária para a entrada e saída dos passageiros.

Sendo, qualquer motorista que infrinja estas regras, punido com a proibição de entrada nos recintos portuários, proibição essa que será comunicada às portarias com a identificação de motorista e da viatura.

No futuro, terá ser equacionada a forma de acesso ao terminal e sob que condições, para entrada/saída de passageiros de outros veículos, nomeadamente descaracterizados, que vierem a ter enquadramento legal.

Refira-se, no entanto, que a utilização desta forma de transporte pelos passageiros provenientes de cruzeiros não é excluída, em resultado da impossibilidade de entrada de passageiros junto ao terminal, uma vez que a APDL disponibiliza gratuitamente um serviço *shuttle* que transporta os passageiros, do terminal até à entrada do recinto portuário, local onde os passageiros poderão livremente entrar noutros veículos.

Melhores cumprimentos.

Marta Sá Lemos

Chefe de Departamento de Cruzeiros



Porto Cruise Terminal | Terminal de Cruzeiros do Porto e Leixões  
APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA  
Av. da Liberdade | 4450-718 Leça da Palmeira | Portugal  
Tel: +351 229 990 700 | [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt) | [www.apdl.pt](http://www.apdl.pt)

De: Fatima Madureira (DMMT) [<mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt>]

Enviada: 21 de junho de 2016 13:11

Para: Ana Miranda; Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt);  
[bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt);

[a.margues.sq.antral@gmail.com](mailto:a.margues.sq.antral@gmail.com); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crgutierrez@ana.pt](mailto:crgutierrez@ana.pt); Marta Sá Lemos; [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vitor Rebelo; Isabel Martins (DMMT)

**Assunto:** RE: Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Caríssimos,

As minhas desculpas pela demora na resposta mas mesmo assim esperando dar algum contributo para a melhoria do documento que na generalidade nos parece coerente e construtivo aqui vão alguns comentários/sugestões à "Proposta de Recomendações do Grupo de trabalho".

Relativamente às medidas constantes dos quadros :

- "Descrição da entidade prestadora e do serviço prestado"
- "Natureza do serviço"
- "Acesso à atividade"
- "Outros requisitos"
- "Salvaguarda dos consumidores e responsabilidade perante o passageiro"
- "Requisitos dos motoristas"
- "Organização do Mercado"
- "Fiscalidade (IVA e benefícios fiscais)"

Nada temos a opor ou a acrescentar

No que respeita ao quadro " Acesso ao Mercado":

No caso do transporte em veículo descaracterizado, entendemos que , à semelhança dos táxis, o veículo deveria ser licenciado, como forma de fiscalização prévia das características do veículo.

Sendo que no nosso entender essa função reguladora ou fiscalizadora não caberá às plataformas mas sim ao estado.

No que se refere ao quadro " Requisitos do Veículo":

Somos de opinião que o ar condicionado deveria ser obrigatório, quer para os Táxis , quer para viaturas descaracterizadas que fazem transporte de passageiros.

Quanto à antiguidade das viaturas:

No caso dos táxis, idade do veículo não superior a 10 anos (a contar da 1.ª matrícula)

Para os veículos descaracterizados, não superior a 7 anos (a contar da 1.ª matrícula)

Queria referir ainda que a C.M. de Lisboa está totalmente disponível para retomar o tema do "Projeto de regulamento das Praças de Táxis do Aeroporto de Lisboa e dos Terminais de Cruzeiros do Porto de Lisboa"

Com os melhores cumprimentos

Fátima Madureira  
Diretora Municipal

**Câmara Municipal de Lisboa**

Direção Municipal de Mobilidade e Transportes



**De:** Ana Miranda [<mailto:ana.miranda@imt-ip.pt>]

**Enviada:** sexta-feira, 17 de Junho de 2016 18:55

**Para:** Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sg.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sg.antral@gmail.com); Fatima Madureira (DMMT); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crgutierrez@ana.pt](mailto:crgutierrez@ana.pt); [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt); [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo

**Assunto:** Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Exmos Senhores,

Junto envio Apresentação feita no decurso da reunião desta manhã – Propostas de Recomendação do Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro - agradecendo V. comentários antes da nossa próxima Reunião, dia 21 de junho, 3:ª feira, às 15,00.

Obrigada e melhores cumprimentos

Ana Pereira de Miranda

Vogal do Conselho Diretivo  
Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.  
Telef. +351 21 794 91 68 Fax +351 21 797 37 77 | [imt@imt-ip.pt](mailto:imt@imt-ip.pt) | [www.imt-ip.pt](http://www.imt-ip.pt)



INSTITUTO DA  
MOBILIDADE E DOS  
TRANSPORTES, I.P.

**De:** Carlos Silva - FPT [<mailto:carlos.silva@fptaxi.pt>]

**Enviada:** sexta-feira, 17 de Junho de 2016 18:36

**Para:** Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sg.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sg.antral@gmail.com); [fatima.madureira@cm-lisboa.pt](mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crgutierrez@ana.pt](mailto:crgutierrez@ana.pt); [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt); [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Ana Miranda; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo

**Assunto:** Posição Conjunta das Associações do Setor do Táxi

Muito Boa Tarde

De acordo com a informação veiculada na reunião do Grupo de Trabalho realizada hoje, enviamos posição conjunta das duas associações do sector.

Atentamente

Carlos Silva

Sede: Estrada do Paço do Lumiar, Lote R2 Loja A 1600-543  
Lisboa Tel: 217 112 870 Fax: 217 112 879

## Conceição Martinho

---

**From:** Ana Miranda  
**Sent:** quinta-feira, 30 de Junho de 2016 18:23  
**To:** Ana Miranda; Vítor Rebelo; João Pedro Loreto  
**Cc:** Maria da Conceição Simões; Carla Santos; Eduardo Elisio Silva Peralta Feio  
**Subject:** ANEXO VIII CONTRIBUTOS OUTTAS ENTIDADES CML

**De:** Fatima Madureira (DMMT) [mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt]

**Enviada:** terça-feira, 21 de Junho de 2016 13:11

**Para:** Ana Miranda; Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; miguel.gaspar@mamb.gov.pt; bruna.melo@mecon.gov.pt; nuno.alves@mecon.gov.pt; presidente@antral.pt; jose.domingos@antral.pt; a.marques.sg.antral@gmail.com; helena.tavares@cm-porto.pt; crgutierres@ana.pt; marta.salemos@apdl.pt; bmarcelo@portodelisboa.pt; alourenco@portodelisboa.pt; cpaquito@deco.pt

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo; Isabel Martins (DMMT)

**Assunto:** RE: Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Caríssimos,

As minhas desculpas pela demora na resposta mas mesmo assim esperando dar algum contributo para a melhoria do documento que na generalidade nos parece coerente e construtivo aqui vão alguns comentários/sugestões à "Proposta de Recomendações do Grupo de trabalho".

Relativamente às medidas constantes dos quadros :

- "Descrição da entidade prestadora e do serviço prestado"
- "Natureza do serviço"
- "Acesso à atividade"
- "Outros requisitos"
- "Salvaguarda dos consumidores e responsabilidade perante o passageiro"
- "Requisitos dos motoristas"
- "Organização do Mercado"
- "Fiscalidade (IVA e benefícios fiscais)"

Nada temos a opor ou a acrescentar

No que respeita ao quadro " Acesso ao Mercado":

No caso do transporte em veículo descaracterizado, entendemos que , à semelhança dos táxis, o veículo deveria ser licenciado, como forma de fiscalização prévia das características do veículo.

Sendo que no nosso entender essa função reguladora ou fiscalizadora não caberá às plataformas mas sim ao estado.

No que se refere ao quadro " Requisitos do Veículo":

Somos de opinião que o ar condicionado deveria ser obrigatório, quer para os Táxis , quer para viaturas descaracterizadas que fazem transporte de passageiros.

Quanto à antiguidade das viaturas:

No caso dos táxis, idade do veículo não superior a 10 anos (a contar da 1.ª matrícula)

Para os veículos descaracterizados, não superior a 7 anos (a contar da 1.ª matrícula)

Queria referir ainda que a C.M. de Lisboa está totalmente disponível para retomar o tema do “Projeto de regulamento das Praças de Táxis do Aeroporto de Lisboa e dos Terminais de Cruzeiros do Porto de Lisboa”

Com os melhores cumprimentos

Fátima Madureira

Diretora Municipal

Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Mobilidade e Transportes

Rua Alexandre Herculano nº 46 – 4º andar | 12690-054 LISBOA

T. geral (+351) 213 388 641

[www.cm-lisboa.pt](http://www.cm-lisboa.pt) | [fatima.madureira@cm-lisboa.pt](mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt)



---

**De:** Ana Miranda [<mailto:ana.miranda@imt-ip.pt>]

**Enviada:** sexta-feira, 17 de Junho de 2016 18:55

**Para:** Carlos Silva - FPT; Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sq.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sq.antral@gmail.com); Fatima Madureira (DMMT); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crgutierrez@ana.pt](mailto:crgutierrez@ana.pt); [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt); [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt); [alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vitor Rebelo

**Assunto:** Propostas de Recomendação do GT para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro

Exmos Senhores,

Junto envio Apresentação feita no decurso da reunião desta manhã – Propostas de Recomendação do Grupo de Trabalho para a Modernização do Setor do TP de Passageiros em Automóvel Ligeiro - agradecendo V. comentários antes da nossa próxima Reunião, dia 21 de junho, 3:ª feira, às 15,00.

Obrigada e melhores cumprimentos

Ana Perelra de Miranda

Vogal do Conselho Diretivo

Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

Telef. +351 21 794 91 68 Fax +351 21 797 37 77 | [imt@imt-ip.pt](mailto:imt@imt-ip.pt) | [www.imt-ip.pt](http://www.imt-ip.pt) |



---

**De:** Carlos Silva - FPT [<mailto:carlos.silva@fptaxi.pt>]

**Enviada:** sexta-feira, 17 de Junho de 2016 18:36

**Para:** Clara Guerra Santos; [miguel.gaspar@mamb.gov.pt](mailto:miguel.gaspar@mamb.gov.pt); [bruna.melo@mecon.gov.pt](mailto:bruna.melo@mecon.gov.pt); [nuno.alves@mecon.gov.pt](mailto:nuno.alves@mecon.gov.pt); [presidente@antral.pt](mailto:presidente@antral.pt); [jose.domingos@antral.pt](mailto:jose.domingos@antral.pt); [a.marques.sq.antral@gmail.com](mailto:a.marques.sq.antral@gmail.com); [fatima.madureira@cm-lisboa.pt](mailto:fatima.madureira@cm-lisboa.pt); [helena.tavares@cm-porto.pt](mailto:helena.tavares@cm-porto.pt); [crgutierrez@ana.pt](mailto:crgutierrez@ana.pt); [marta.salemos@apdl.pt](mailto:marta.salemos@apdl.pt); [bmarcelo@portodelisboa.pt](mailto:bmarcelo@portodelisboa.pt);

[alourenco@portodelisboa.pt](mailto:alourenco@portodelisboa.pt); [cpaquito@deco.pt](mailto:cpaquito@deco.pt)

**Cc:** Eduardo Elisio Silva Peralta Feio; Ana Miranda; Maria da Conceição Simões; Carla Pereira; João Pedro Loreto; Vítor Rebelo

**Assunto:** Posição Conjunta das Associações do Setor do Táxi

Muito Boa Tarde

De acordo com a informação veiculada na reunião do Grupo de Trabalho realizada hoje, enviamos posição conjunta das duas associações do sector.

Atentamente

Carlos Silva

Sede: Estrada do Paço do Lumiar, Lote R2 Loja A 1600-543

Lisboa Tel: 217 112 870 Fax: 217 112 879



Sem vírus. [www.avast.com](http://www.avast.com)





## **Grupo de Trabalho para a modernização do sector do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro**

Pelo Despacho n.º 6477/2016, de 12 de Maio de 2016, Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, considerando, entre outros, que:

- O programa de Governo e as Grandes Opções do Plano prevêem a implementação de novos conceitos de mobilidade urbana, que permitam reduzir a pressão do tráfego rodoviário, combatendo a poluição, propiciando maior rapidez e flexibilidade de deslocação e, simultaneamente, promovendo o bem-estar e qualidade de vida das populações;
- O Plano Nacional de Reformas identifica a importância da modernização do sector do táxi como parte da estratégia da melhoria do transporte público em Portugal e promoção de um conceito de mobilidade sustentável;
  - (...)
- É reconhecido pelo regulador a limitação da regulamentação vigente para responder a novas tendências e novos modelos de negócio na mobilidade que têm captado o interesse de operadores e de clientes;
- Existe um conjunto de tecnologias e de sistemas de informação que permitem a aproximação entre clientes e fornecedores de serviços, que promovem a diferenciação e a concorrência e reduzem a falha de informação entre prestadores de serviços e consumidores;
- Existem modelos sociais emergentes, promovendo a economia da partilha;
- Por fim, os temas atrás elencados são um desafio comum ao espaço europeu, e que a comissão europeia acompanha com especial atenção a evolução do tema, quer no contexto europeu, quer das soluções individuais de cada país.”

Foi criado um Grupo de Trabalho para a modernização do sector do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro.

A coordenação do GT foi atribuída ao IMT, com o objectivo de num prazo de 60 dias elaborar recomendações nas seguintes matérias consideradas relevantes para o transporte público de passageiros em automóvel ligeiro:

- a) Requisitos de acesso à actividade;



**ANTRAL**  
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS

- b) Requisitos de acesso ao mercado;
- c) Regulamentação das plataformas que aproximam passageiros e prestadores.

O GT realizou, até ao momento, três reuniões.

Na segunda reunião foram pedidos às Associações contributos para a indicação dos pontos do regime de acesso e exercício da actividade que suscitem necessidade de revisão.

Nada impede que a ANTRAL apresente uma súmula de aspectos que têm vindo a ser sinalizados e de assuntos que submetidos à apreciação de vários Ministérios e do IMT, não têm logrado obter provimento embora, sempre seja de realçar que não é esse o objecto do Grupo de Trabalho.

Importa recordar que o GT nasce em pleno conflito das Associações com operadores de transporte ilegal, à data a “Uber”, com o objectivo de encontrar uma regulamentação que permita atribuir eficácia às premissas que actualmente estão em vigor e são:

1. O transporte de passageiros em veículos ligeiros, para além de regimes especiais, apenas pode ocorrer a coberto da figura do táxi;<sup>1</sup>
2. A “Uber” não tem autorização e opera ilegalmente em Portugal;
3. Qualquer regulação eficiente exige como condição prévia sine qua non que todos os *players* nos mercados cumpram rigorosamente o ordenamento jurídico aplicável, ora o Tribunal sentenciou já que a Uber está ilegal, e lesa não só os interesses dos privados mas também o interesse público.<sup>2</sup>

Antes porém, entende a ANTRAL, mais agora que vão decorridas três reuniões, ser necessário clarificar alguns conceitos<sup>3</sup> que são utilizados no Despacho supra referenciado que estão regularmente a ser trazidos aos trabalhos e de cuja uniformização depende o sucesso dos mesmos.

<sup>1</sup> Cfr. Posições do IMT e da AMT.

<sup>2</sup> Pronúncia n.º 4/2006 da AMT, pág 91.

<sup>3</sup> O próprio Despacho incorre no erro da generalização quando alude, sem precisar, a “novos conceitos de mobilidade urbana”. Mais expressivamente, ainda no considerando e), utiliza a seguinte formulação: **promoção da flexibilização e inovação do negócio e do serviço**”.



**ANTRAL**  
**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES**  
**RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS**

Na verdade, não é irrelevante a precisão dos referidos conceitos pois, os resultados a que se vier a chegar poderão ser completamente diferentes, consoante a ideia de base que cada participante tiver ou, fizer sobre as realidades em discussão.

De que conceitos se trata?

- Novos modelos de negócio
- "Uber", enquanto entidade, "uber", enquanto aplicativo
- Economia da Partilha
- Plataformas que aproximam passageiros e prestadores.

Importa salientar que à data da constituição do GT não era conhecido das Associações o parecer da AMT. Tal parecer vem trazer, no entanto, uma série de esclarecimentos de base que não se podem deixar de acompanhar.

Passemos então aos conceitos:

**Novos modelos de negócio**

O que se quer referir quando se fala em novos modelos de negócio?

A disrupção é um novo modelo de negócio?

Na prática, o que temos é uma empresa a desenvolver a mesma actividade que desenvolvem operadores autorizados mas, sem respeitar as regras para esse fim.

Mas, será a chamada economia de partilha?

Neste particular, o que vemos é a afectação de um meio, a uma utilização a mais de que uma pessoa, com divisão do seu custo.



## **ANTRAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS**

Passemos agora, à Uber e às plataformas em, conjunto.

Em conjunto por que uma e outra são posicionadas no mercado em conjunto, poderia não ser assim como é o caso da Cabify.<sup>4</sup>

Neste particular é, pois, necessário definir quando se fala de *uber* do que se está a falar. Estamos a visar o conceito enquanto empresa ou enquanto plataforma?

No que toca a este conceito de plataforma, também, existem precisões a fazer.

A plataforma é aqui vista como um meio? É a tecnologia?

O que se pretende regulamentar afinal? Se for a actuação da empresa, parece que o GT tem competência mas, se for a plataforma, enquanto meio tecnológico é suficiente um GT oriundo da tutela ambiental?

O Despacho, quando refere as plataformas esclarece que estas “aproximam passageiros e prestadores”.

Pergunta-se: O que é aproximar passageiros de prestadores? Que actos de organização e execução cabem neste conceito de aproximação?

Para o entendimento de algumas destas questões não deixa de ser essencial a leitura do parecer da AMT pelo que para ele remetemos.

Ainda assim pergunta-se: um aplicativo para chamar um táxi é uma plataforma? Que elementos são necessários para a qualificação?

O aplicativo “My táxi” é uma plataforma, para os efeitos do Despacho?

---

<sup>4</sup> Esta plataforma, no sentido e meio tecnológico, começou a operar em Portugal já depois de constituído o presente GT.



**ANTRAL**  
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS

Se não é qual a razão da diferença?

Depois de respondidas as questões precedentes, julgamos dispor de um ambiente de trabalho mais preciso e objectivo que não pode diferir muito do seguinte:

1. O transporte público universal de passageiros ocasional ou, a contrato, em viaturas ligeiras, no actual quadro regulamentar existente só pode ser efectuado por intermédio de táxi;
2. A tomada de um táxi pode ocorrer numa praça, por paragem na via pública, por chamada por aplicativo de voz ou, ordem, através de dados ou aplicativos sem voz.

Assim sendo, não há nada a regulamentar. De facto, ninguém colocou a necessidade de regulamentar a "my táxi", pela simples razão de que se conforma com a lei!

Em que consiste então, o referido modelo de negócio? Na intermediação que aliás, não ocorre, já que o pretense intermediário não aliena a sua dominância pois, nunca deixa o serviço acontecer sem o respectivo pagamento o qual, não é feito aos prestadores senão posteriormente.

Juridicamente, a entidade titular da plataforma contrata pessoal da condução e agremia transportadores (que poderiam estar legais mas, nem estão) e com estes celebra um típico contrato de comissão).

É certo que entre motoristas pode existir uma relação de trabalho com a firma prestadora mas, fora do contexto do transporte de passageiros, através da plataforma que neste caso só pode gerar relação com a "Uber".

Atento o que precede e se não quisermos dar uma volta de 180 graus para descaracterizar o que é claro, de forma a fazer que já está feito, dando-se a aparência de que não está, não vemos que seja difícil a solução.



## **ANTRAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS**

O que regulamentar e como regulamentar?

Em nosso entender apenas, será preciso uma norma e é a seguinte:

1. A utilização de tecnologias de voz e dados ou, quaisquer outros meios tecnológicos para a chamada de um veículo de passageiros, fora do âmbito do transporte de animações turísticas e agências de viagens só é permitida para o transporte em táxi;
2. Dentro do contingente actualmente previsto existirá um quantitativo de unidades que pode optar por se descaracterizar, de forma a integrar um contingente flexível, cujas regras de funcionamento serão estabelecidas por Portaria dos ministérios responsáveis, em articulação com os Municípios e as Associações do Sector.

Se a montante a empresa que explora a Plataforma está devidamente autorizada é problema da regulação, fiscalização e da concorrência. Porém, a PLATAFORMA, ENQUANTO PESSOA JURÍDICA DEVE TER UMA EXISTÊNCIA ALINHADA COM UMA ACTIVIDADE ECONÓMICA, SEJA DE TRANSPORTADOR SEJA DE MERO INTERMEDIÁRIO QUE AO EXPLORAR A MESMA SE SUBMETE A DETERMINADAS REGRAS, BENEFICIANDO DE UM MODELO DE NEGÓCIO CONSTITUÍDO PELAS CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DAS PLATAFORMAS E DOS PARTICULARES CRITÉRIOS QUE PODE EXIGIR PARA ADMISSÃO AO MODO, EXERCÍCIO E PERCEPÇÃO DE RESULTADOS.

A ANTRAL nada tem a opor ao exercício de contratos de comissão ou, mediação que fazem aliás, parte do acervo jurídico contratual português.

É certo que este problema pode resolver-se, ao mesmo tempo que se aproxima o quadro actual do Sector, em atenção aos objectivos do Despacho.

A verdade é que já depois de constituído o GT, começou a operar em Portugal a “cabify” e a “Uber” expandiu a sua actividade para Faro o que não abona a favor do objectivo que preexistiu a



## **ANTRAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS**

este GT, sendo aliás, uma razão para considerar que o que se visa com o GT é outra coisa, com a qual a ANTRAL não pode estar de acordo.

Acresce que a conduta do IMT em recusar a fornecer os dados sobre as contra-ordenações ao GT, põe em causa o ambiente de confiança.

Face ao que precede, a ANTRAL vê, neste momento, com muita dificuldade o sucesso do GT, na produção de outra conclusão que não seja a que expressa acima, isto é a recomendação de alteração ao regime existente pela introdução de uma regra que defina que a utilização de qualquer meio de chamada, de um veículo para transporte de passageiros, fora do contexto especial da actividade de animações turísticas e agências de viagens, só pode acontecer no âmbito da actividade de regime de táxi.

Esta recomendação deve ser acompanhada de uma outra de reforço da actividade fiscalizadora do regime de aluguer de veículo em "rent a car" impedindo o que está a acontecer, ou seja o aluguer de veículos a estas empresas, por parte de empresas de animação turística e agências de viagens que se constituem apenas, para este fornecimento de viaturas para transporte ilegal de pessoas.

Mais, importa precisar, para efeitos de fiscalização, os modos de evidenciar, perante as autoridades que o concreto transporte se está a efectuar dentro do quadro normativo que o prevê.

Fora deste contexto, discuta-se o que se discutir, a ilegalidade vai continuar a fazer o seu caminho e quanto mais tempo se demorar a actuar maior e irrecuperável será o desgaste da imagem do Sector, o prejuízo financeiro das empresas que o integram<sup>5</sup> e mais difícil se tornará retirar do mercado uma actuação que prolifera pelo peso de variados factores de tendência<sup>6</sup>.

**Em conclusão:**

<sup>5</sup> Prejuízo que sempre se reflectirá na Associação através do desgaste da sua imagem e perda de proveitos gerada pela desfiliação anunciada de muitas empresas.

<sup>6</sup> Tendência promovida por fortes interesses geoestratégicos económicos políticos, e forte marketing.



## **ANTRAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS**

- a) A ANTRAL repete que nada tem a opor à existência de plataformas, enquanto meio operacional e forma de chamada dos clientes, como nada tem a opor à intervenção no mercado das sociedades que detêm ou exploram tais ferramentas;
- b) A ANTRAL nada tem, também, a opor à existência de regras de admissão às "Centrais" ou outras formas de organização comercial que utilizam essa ferramenta;
- c) A ANTRAL aceita aliás, que os serviços potenciados pelas plataformas possam seguir regras mais liberalizadas;
- d) Porém, não considera sustentável para a mobilidade outra solução relativamente aos veículos que não passe pela utilização do contingente actual, do qual devem/podem sair aqueles que desejarem e satisfaçam ou, queiram vir a satisfazer as regras impostas para as Centrais ou Plataformas.
- e) O GT pode assim, recomendar ao Governo que aceite os pressupostos precedentes e determine a alteração à Lei, com a contemporânea emissão da Portaria de execução.

Passemos agora, a elencar as matérias que devem merecer uma atenção do Regulador e Regulamentador.

### **Questão prévia**

#### **Alterações à legislação em vigor.**

Tal como disse, na 2.<sup>a</sup> reunião, a ANTRAL está em perfeita concordância com a legislação em vigor, não havendo necessidade de a alterar.

Há porém, algumas melhorias que têm vindo a ser propostas e se relevam, como por exemplo no que toca à idade máxima dos veículos.

Importa salientar aqui um dos considerandos do Despacho, constituinte do grupo de trabalho que chama a atenção para a sustentabilidade, na medida em que a este desígnio se deve associar o princípio da rentabilidade que sustenta aquela.

A questão da idade máxima dos veículos, bem como a melhoria ambiental está particularmente relacionada com a matéria dos benefícios fiscais e foi objecto de proposta por parte do Sector, aquando do último orçamento de Estado.





**ANTRAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES  
RODOVIÁRIOS EM AUTOMÓVEIS LIGEIOS**

**Competências Orgânicas face às matérias em causa.**

A matéria precedente e várias outras que são estruturantes do Sector têm no entanto, especial relação com outros Ministérios pelo que o repto teria condições de resultado se fosse acompanhado por uma Comissão Interministerial que envolvesse nomeadamente, a Administração Interna, a Economia, a Justiça, a Saúde, o Trabalho e as Finanças.

Estamos a considerar temas como:

1. A isenção do IUC;
2. A obrigatoriedade do LIC;
3. O transporte de doentes não urgentes.

Seguidamente então, ao nível do IMT, podem afinar-se alguns aspectos do regime, como por exemplo, ao nível da formação, e outros, sobre características e identificação dos veículos.

É o que se oferece.

O Presidente da ANTRAL

Florêncio Plácido de Almeida

## PROPOSTAS PARA A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TÁXI

Na sequência do solicitado na segunda reunião, de 23/05/2016, do Grupo de Trabalho para a modernização do sector do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro, vimos apresentar as nossas medidas e propostas para a revitalização e modernização do sector do táxi:

### **1. Combate aos clandestinos e à concorrência ilegal e desleal**

Uma das propostas mantemos como prioritária é o combate aos clandestinos e à concorrência ilegal e desleal que existe no sector, promovida seja pelos donos de viaturas licenciadas para certos concelhos e que as deslocam, ilegalmente, para outros concelhos mais atrativos aos seus interesses desleais, quer a promovida pelo denominado transporte UBER, no âmbito da qual defendemos, entre outras, o agravamento das coimas previstas para essas situações e a criação de medidas que evitem a litigância dilatatória, bem como o incremento e reforço das ações de fiscalização;

### **2. Transporte de crianças e publicação das alterações aprovadas**

Reiterar a necessidade da conclusão do procedimento de alteração da legislação sobre o transporte de crianças em táxi, porquanto estão assentes e aprovadas as alterações mas a verdade é que não estão ainda publicadas nem em vigor essas alterações, assim se mantendo a situação e se agravando os prejuízos dos industriais de táxi afastados desse tipo de transporte, em benefício direto das corporações de bombeiros que assim atuam sem qualquer enquadramento legal;

### **3. Transporte de doentes não acamados e suspensão da portaria que regulamenta as VDTD**

De igual forma mantemos que para o transporte de doentes, e seus acompanhantes, cuja situação clínica não impõe previsivelmente a necessidade de cuidados de saúde durante esse transporte, deve ser reposta a anterior portaria, que criava as VTSD para este tipo de transporte, classificação de viaturas onde se podiam incluir além dos bombeiros também os táxis, com algumas adaptações sugeridas pelo sector, bem como os industriais de táxi, e dessa forma evitar o impacto económico e social quer no sector, com as inevitáveis falências, quer no orçamento do estado quanto ao dispêndio do erário publico;

### **4. Livrete Individual de Controlo e publicação das alterações aprovadas**

Igualmente manter a proposta de alteração da legislação sobre o Livrete Individual de Controlo, por forma a acabar de vez com a situação de incerteza jurídica e de enorme fluxo de processos de contra ordenação com prejuízos evidentes para o sector do táxi, alteração que, estando aprovada, não é nem publicada nem em vigor;

### **5. O enquadramento da atividade dos denominados "Riquexós" e "Tuk Tuk"**

É entendimento da FPT a urgente necessidade de clarificação e enquadramento da atividade dos denominados "Riquexós" e "Tuk Tuk" bem como das viaturas de animação turística, pois a manutenção der tais operadores em atividade sem regulamentação, colide frontalmente e de forma desleal com a atividade do transporte em táxi;



**FPT**  
FEDERAÇÃO PORTUGUESA DO TÁXI

FEDERAÇÃO PORTUGUESA DO TÁXI  
MEMBRO DA CONFEDERAÇÃO EUROPEIA DO TÁXI

## **6. Aproximação da oferta e da procura**

Mantemos também a necessidade de serem tomadas medidas concretas destinada à promoção da aproximação da oferta e da procura, designadamente em Lisboa e Porto designadamente as necessárias para a correção dos desníveis conhecidos, para o que propomos, entre outras, a introdução do regime de escala, a permissão para a suspensão justificada e temporária de atividade sem perda de quaisquer direitos e outras equivalentes e ainda a criação, junto das autarquias locais, de um fundo destinado à aquisição de licenças;

## **7. Regulamentação do acesso e prestação de serviços nos aeroportos e terminais portuários**

Mantemos como absolutamente necessária a conclusão do processo de criação de regulamentação do acesso e da prestação de serviços nos aeroportos e terminais portuários, com a criação de uma tarifa especial, para cujo projeto foram vertidas as nossas posições e propostas sobre o assunto;

## **8. Tarifário Duplo**

Deve ser concluído o procedimento de criação e implementação de um tarifário duplo para as viaturas com capacidade para mais de quatro lugares, a utilizar em função do número de passageiros a transportar;

## **9. Portaria de Extensão**

Defendemos que, face às particularidades e especificidades do sector do táxi, é necessária uma Portaria de Extensão que permita estabelecer as regras e procedimentos que devem regular as relações laborais dos motoristas de táxi;

## **10. Meios de pagamento eletrónico**

Face às particularidades dos consumidores nalguns concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como na região o Algarve e noutros concelhos nacionais marcadamente turísticos, deve ser estabelecido como equipamento a instalar nas viaturas táxis que aí operem, o equipamento que permita o pagamento via eletrónica;

## **11. Idade das Viaturas**

Deve ser estabelecido para as viaturas táxi o limite de idade igual a dez anos contados sobre a data da primeira matrícula.

## **12. Faturação Certificada**

Deve o Governo criar as condições necessárias para que os industriais e empresas operadoras no sector do táxi que, não estando sujeitas ao regime de faturação certificada, o possam adotar, por forma a passarem a dispor de faturação eletrónica, que inclua automaticamente os elementos identificadores do serviço prestado, designadamente início e fim do serviço e quilómetros percorridos;

### 13. Gestão de recursos

Pretendemos aferir e ponderar, junto dos poderes locais e regionais e em conjunto com estes, da criação de medidas que permitam uma melhor gestão e distribuição da prestação de serviços a nível local, em cumprimento das iniciativas para a aproximação da oferta e da procura;

### 14. Cor Padrão

Urge a necessidade de determinar legalmente a referência da tonalidade (*pantone*) da viatura táxi, quer este seja bege marfim quer seja preto e verde-mar de forma a evitar a divergências de tonalidades utilizadas nessas cores padrão evitando assim conflitos com as autoridades fiscalizadoras.

### 15. Serviço a Percurso

Deve ser tomada iniciativa legislativa que determine as regras do denominado serviço a Percurso, pois atualmente o mesmo não está previsto em sede de diploma legal, devendo para o efeito absorver o conceito de serviço a percurso tal como definido em sede da convenção, dando assim cobertura à letra P dos taxímetros para os táxis estabelecendo que essas definições de percurso são da competência das câmaras municipais que definirão em conjunto com as associações do sector os percursos incluídos e o respetivo preço.

### 16. Contingente Novo Aeroporto Lisboa

Deve iniciar-se desde já a discussão para a previsível desafetação do contingente disponível no concelho de Lisboa dos táxis que se venham a considerar necessários para afetar à praça de táxis do novo aeroporto.

### 17. Gasóleo Profissional

Deve ser ponderada a existência e consagração do denominado gasóleo profissional em quantidade e forma a definir.

### 18. Imagem pública

Finalmente, estamos a desenvolver ações e medidas junto da opinião pública e dos nossos consumidores que se destinam a dar a conhecer do nosso sector, pugnando para um maior conhecimento por parte dos consumidores, com o objetivo final da melhoria da imagem do sector do táxi e da humanização dos nossos motoristas.

Defendemos que para o sucesso de tais iniciativas é essencial a adesão às novas tecnologias, a seleção, acompanhamento e formação adequada aos motoristas, a adequação da viatura a esse objetivo, tudo com vista à recuperação pelo sector do táxi da imagem positiva e até relevante que antigamente a opinião pública tinha sobre o sector e que urge recuperar sob pena de o sector ser conduzido à sua extinção;

Pela Direcção

O Presidente



Carlos Ramos



Ex.mos Membros do  
Grupo de Trabalho para a modernização do  
setor do transporte público de passageiros  
em automóvel ligeiro

PMP

Lisboa, 17 de Junho de 2016

**ASSUNTO:** POSIÇÃO CONJUNTA DAS ASSOCIAÇÕES DO SETOR DO TÁXI NO ÂMBITO DO GT PARA A  
MODERNIZAÇÃO DO SETOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

As Associações representativas do sector do táxi, ANTRAL e FPT, tendo em consideração que:

1. A amplitude da discussão sobre os pontos e matérias submetidas ao GT que decorreu nas reuniões anteriores, tal como resulta das respetivas atas, e em particular a súmula da posição das duas associações que consta inserida na parte final da ata numero dois, relativa à reunião ocorrida em, 23 de Maio de 2016 e
2. Os termos fixados no Despacho nº 6478/2016, quanto ao âmbito e objeto do GT.

Entendem que o objeto do Grupo de Trabalho está esgotado, podendo assim, serem de imediato votadas e remetidas ao Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente as seguintes recomendações:

- a. O quadro legal atualmente em vigor, sobre os requisitos de acesso à atividade e ao mercado responde cabalmente às exigências, pelo que não carece, por agora, de qualquer alteração;
- b. Carecem de regulamentação, (no acesso e quanto a veículos) a atividade das entidades que utilizem plataformas digitais destinadas a aproximar passageiros e prestadores, bem como a forma e o modo de exploração e adesão de clientes e operadores às mesmas, a qual deve, sempre, respeitar os contingentes existentes mas, com a flexibilidade de os titulares das licenças, no quantitativo considerado adequado, poder optar por descaracterizar os respectivos veículos e os princípios da igualdade, sã concorrência e não discriminação.

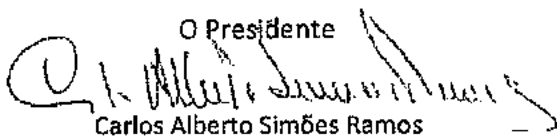
Pela ANTRAL

O Presidente,

  
Florêncio Plácido de Almeida

Pela FPT

O Presidente

  
Carlos Alberto Simões Ramos



Ex.mos Membros do  
Grupo de Trabalho para a modernização do  
setor do transporte público de passageiros  
em automóvel ligeiro

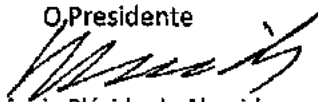
PMP

Lisboa, 21 de Junho de 2016

- 1) As Associações representativas do sector no decurso das reuniões do presente grupo de trabalho manifestaram, claramente, que qualquer solução a ponderar para a regulamentação do transporte de passageiros em viaturas descaracterizadas, teria que ser considerada dentro do atual contingente fixado para o sector do transporte de passageiros em táxi, pelas razões e fundamentos que então explanaram;
- 2) Da leitura do documento entregue pelo IMT, na passada reunião do dia 17 de Junho de 2016, subordinado ao título " Proposta de Recomendações do Grupo de Trabalho" resulta efetivamente prevista a possibilidade de viaturas descaracterizadas efetuarem o transporte de passageiros em veículos ligeiros com condutor;
- 3) Do referido documento, não consta qualquer referência sobre a utilização e em que termos do contingente fixado, pelo que foi solicitado na referida reunião o necessário esclarecimento sobre tal questão, tendo o IMT esclarecido que tais viaturas seriam provenientes do mercado aberto, fora dos atuais contingentes fixados, sem qualquer limite, seja em número seja em área geográfica;
- 4) Tal premissa é inaceitável para as Associações representantes do sector do táxi, pelo que, e não obstante o documento em causa prever algumas situações positivas, não podem as Associações pactuar com tal indignidade perante o sector do táxi, não reconhecendo assim qualquer utilidade à discussão subsequente do documento enquanto não seja clarificada a referida premissa.

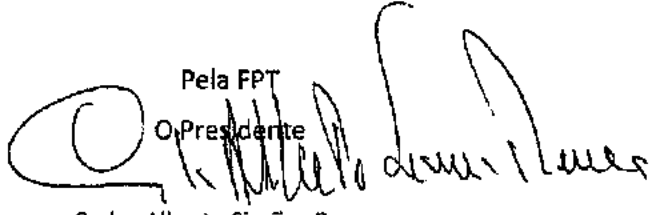
Pela ANTRAL

O, Presidente

  
Florêncio Plácido de Almeida

Pela FPT

O, Presidente

  
Carlos Alberto Simões Ramos

ANTRAL - Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros:

Av. Eng. Arantes e Oliveira, nº 15 1900-221 Lisboa Tel: 218 444 053 Fax: 21 844 40 57 antral@antral.pt

FPT - Federação Portuguesa do Táxi:

Estrada do Paço do Lumiar, Lote R 2 Loja A 1600-543 Lisboa Tel: 217 112 870 Fax: 217 112 879 sede@fptaxi.pt

# Anexo IV

## ATA n.º 1<sup>1</sup>

### GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

Realizou-se, no passado dia 13 de maio de 2016, nas instalações do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a primeira reunião do Grupo de Trabalho para a modernização do sector do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro.<sup>2</sup>

Na referida reunião estiveram presentes representantes dos Gabinetes, das instituições, das entidades e das Associações indicadas no referido Despacho de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (Cfr. Lista de presenças, que se junta sob documento 1).

Foi distribuída a seguinte documentação:

- Lista dos membros do GT (Doc. 2);
- Elenco da legislação relativa ao transporte em automóvel ligeiro de passageiros (doc. 3);
- Pronúncia n.º 4/2016 da AMT – Regulação da Mobilidade e Transportes (doc. 4);
- Pronúncia da AMT sobre a atividade da Plataforma Tecnológica UBER – Nota síntese (doc. 5);
- Estudo do FIT da OCDE – versão *Draft* (doc. 6);
- Carta da Comissária Europeia, Violeta Bulc, dirigida ao SEAA (Doc. 7);
- Estudo sobre a Uber em Portugal, da Universidade Católica (Doc. 8).

Destacam-se as seguintes conclusões operacionais:

IMT, após a mensagem de boas vindas, salientou a existência de dois estudos solicitados pelo Governo sobre o assunto, um elaborado pela AMT (Cfr. documentos 4 e 5) e um outro estudo, em versão *draft*, que o IMT solicitou ao FIT da OCDE (documento 6), tendo o IMT se comprometido a fornecer uma síntese do estudo do FIT em português. Salientou ainda a existência de carta da senhora Violetta Bulc, dirigida ao SEAA, no que respeita aos desenvolvimentos europeus nesta matéria (cfr. Documento 7), bem como a existência de resposta do IMT a questionário realizado por empresa contratada pela Comissão Europeia, sobre o enquadramento legislativo do transporte em táxi. Sublinhou ainda a necessidade da finalização do Caso Barcelona, que corre os seus termos junto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

---

<sup>1</sup> Para facilidade de referência, os documentos referenciados como Anexos às Atas constam como anexos ao Relatório.

<sup>2</sup> GT criado pelo Despacho de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente n.º 6478/2016, publicado na 2ª Série do DR, nº 95, de 17 de maio.



serviço que é de interesse público deve ser tratado de forma igual e tratar de forma diferente o que é diferente, numa perspectiva de qualidade do serviço prestado ao consumidor. Salienta que há uma garantia acrescida no serviço de táxi, quer a nível de acesso, quer a nível de segurança.

FPT indagou sobre o que se quer das plataformas. Realçou que trabalho da Universidade Católica se cingiu às grandes cidades. Salientou ainda a função social e a importância do táxi, referindo que Uber não quer ir para Trás-os-Montes. Acrescentou ainda que regulamentação dos aeroportos de Lisboa e do Porto ainda não está resolvida. Sublinhou a existência de dezenas de táxis bastante modernizados (com *Wi-fi* e terminais MB). Por fim, destacou que a questão dos contingentes é essencial.

ANA demonstrou preocupação com a clarificação legislativa no que respeita à UBER, que identificou como um fator de perturbação no aeroporto. Preocupa-os a praça de táxis no aeroporto de Lisboa porque perturba serviço prestado, defendendo que deve ser dado um tratamento específico.

Expressou que os táxis no aeroporto de Lisboa estão sujeitos a cerca de uma hora e meia de espera e o serviço de curta distância não cobre custos dessa espera. Tentando resolver essa questão, destacou que a Câmara (CML) e a ANA fizeram propostas para a existência de um Regulamento, articulado com as Federações; Regulamento esse que nunca chegou a ser ultimado. Defendeu ainda que devia haver uma tarifa específica para o Aeroporto, sendo que ME nunca chegou a decidir nesse sentido.

APDL, SA, afirmaram que são *players* que não têm conhecimento do sector. Preocupa-os a qualidade do serviço, em particular, do passageiro de cruzeiros, que têm uma estadia de curta duração no país e podem ficar com uma péssima imagem de Portugal.

Expressou que outros meios de transporte de passageiros foram objeto de muita resistência pelos taxistas (nomeadamente, animadores turísticos), contudo, defendeu que quando surgem/existem é porque há uma necessidade de mercado e é muito importante enquadrá-los, apesar do excelente serviço dos táxis.

APL, SA, agradeceu o convite endereçado e acrescentou duas notas:

- i) Cruzeiristas estão habituados à excelência e exigem-no quando chegam a terra (estão 7/8 horas em terra);
- ii) Reconhece que em Lisboa houve melhoria significativa da qualidade do serviço prestado pelos taxistas, sendo que o próprio sector se soube adaptar às novas exigências.

Pretende analisar informação disponibilizada.

IMT sintetizou os Conceitos-Chave que se podem extrair da reunião: qualidade do serviço, proteção do consumidor, existência de um sector regulado, mercado, concorrência, mobilidade urbana e metropolitana.

Lançou para objeto de discussão a questão dos contingentes do serviço de táxi.

decisões para quem necessita de governar. Reconheceu ainda que há restrições nos sectores dos táxis e que o sector poderia ter outras oportunidades (preço fixo nos táxis). Destacou a necessidade de ver o que é que é igual do que é diferente. Crê que carro caracterizado (transporta pessoas com determinados pressupostos de segurança) não é a mesma coisa que um carro descaracterizado.

Frisou ainda que foram solicitados dois estudos, junto do FIT/ OCDE e junto da AMT. Salientou ainda que mercado de táxi de praça/rua é diferente de outro mercado de veículo que chega ao passageiro através de plataforma. Destacou que é relevante discutir o que é igual e o que é diferente.

DECO disse que estamos a falar de um serviço público de transporte (táxis), sendo esta garantia que temos dado aos consumidores. Importa saber se estamos a falar de serviço público para transporte público ou não público para transporte público.

Tratar de forma semelhante o que é igual e existir uma garantia. Não queremos falar de plataformas, mas sim de uma qualidade de serviços para os consumidores. Estabelecer o equilíbrio entre os prestadores de serviços e os consumidores. Indagou sobre o que se entendia por transporte público.

IMT destacou que existe Protocolo entre Governo da Estónia e os reguladores e em São Paulo este serviço Uber foi também regulamentado, mas aparentemente parece que não está a ser cumprido.

SETur frisou a necessidade da qualidade do serviço, independentemente do sector, tendo chamado a atenção para a experiência de 2006, relativa aos alojamentos locais que foram trazidos para a economia formal e gostariam de trazer outras realidades para a economia do Estado.

SEACom defendeu posição de que pode ser criado espaço para estes novos serviços, mas nos termos da lei. Entende ainda que a legislação a criar deve proteger o consumidor, a qualidade do serviço e assegurar um nível de concorrência aos *players* que estão no mercado e que hão-de vir a estar. Demonstrou preocupação com questões relativas à responsabilidade civil. Salientou a importância de acompanhar os estudos na Comissão Europeia sobre este assunto.

FPT acrescentou que Governou alemão afastou UBER de prestar serviços, sendo Londres a única cidade da Europa onde a legislação foi alterada.

ANTRAL informou que só há uma cidade na Europa onde UBER atua de forma quase legal.

FPT defendeu que carga horária está bem, mas acha que distribuição da carga horária entre módulos deveria ser alterada. Achando ainda que a componente avaliação deve ser melhorada.

ANTRAL entende que 25 horas para a renovação do CAP (CMT) é excessiva.

IMT lançou para debate a questão do tarifário da prestação do serviço em táxi.

Próxima reunião ficou agendada para o próxima dia 24 de maio, terça feira, às 10h30.<sup>3</sup>

Por volta das 12h foi dada por encerrada a reunião do GT.

Assinaturas dos representantes do GT:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio:

Representante da Secretaria de Estado do Turismo:

Representantes da Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros:

Representante/s da Federação Portuguesa do Táxi:

Representante/s da Câmara Municipal de Lisboa:

Representante da Câmara Municipal do Porto:

Representante da ANA Aeroportos de Portugal:

---

<sup>3</sup> Entretanto, reunião foi reagendada para o dia 23 de maio, às 10h30.

## ATA n.º 2

GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE  
PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

Realizou-se, no passado dia 23 de maio, nas instalações do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a segunda reunião do GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO.

Na referida reunião estiveram presentes representantes dos Gabinetes (GSEAA, GSEE), das instituições, das entidades e das Associações indicadas no referido Despacho de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (Cfr. Lista de presenças, que se junta sob documento 1).

O IMT abriu a sessão solicitando aos presentes comentários à ata da reunião anterior, para validação posterior da mesma. Para além do mais, solicitou ao GT comentários sobre a existência de consenso sobre alguns pontos que tinham sido divulgados pelo Grupo (Pontos de Consenso), acompanhando o envio da ata em referência, a saber, concordância sobre a existência (factual) de três atividades-chave:

- Plataformas de reservas/pagamento, que trabalham com operadores;
- Serviços de Transporte prestados por veículos caracterizados;
- Serviços de Transporte prestados por veículos descaracterizados.

Em suma, refere que, existem “mercados diferenciados” (*ou diversas formas de operar o mesmo mercado, como precisou a ANTRAL ou diversas forma de explorar os mercados, como referiu, mais tarde, a FPT*) cujos serviços podem ser potenciados por “aplicações” que correm em “plataformas”, havendo por isso a necessidade de regular aspetos essenciais na prestação desses serviços (que implicam o transporte de pessoas), como sejam a segurança, o acesso ao mercado/atividade e as tarifas, sem esquecer que, a regulação/regulamentação deve(m) ser idêntica(s) para o que é igual e diferenciada(s) para o que é diferente.

Mais referiu que existe uma “reserva natural” naquele que é o mercado “clássico” ou “tradicional” do setor do táxi – apenas os veículos licenciados como “táxis” podem ser objeto de pedido na rua e ou de estacionamento em praças dedicadas. Mais: que o serviço de táxi é um serviço público, de acesso universal (integrando assim o conceito de “transporte público”), devendo ser distinguido /diferenciado de outros serviços que, não apresentando esta

*Tribunal sentenciou já que a Uber está ilegal, e lesa não só os interesses dos privados mas também o interesse público.*

*Neste contexto, espera-se que as entidades com competências de fiscalização, incluindo a polícia e as forças de segurança, atuem em conformidade com a declaração de ilegalidade do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa”.*

e admite não concordar com a existência das três atividades chave (que tinham sido referenciadas como possíveis Pontos de Consenso). No entender da Antral, as “plataformas” devem adaptar-se ao mercado e seguir um regime de contingentação.

O IMT esclareceu que, embora tendo obviamente em conta o Parecer da AMT (sobretudo na sua referência concreta a decisões judiciais sobre esta matéria), o GT pretendia ir mais além, estabelecendo os *consensos possíveis* e propondo ao Governo “*guidelines*” sobre eventuais opções de políticas pública a adotar nesta matéria, tendo –sem esquecer os Operadores – em conta a necessidade de considerar o interesse (e a defesa dos direitos) dos consumidores, num contexto em mutação.

A SEAAMB interveio para esclarecer que o mesmo Parecer [da AMT] reconhece a existência de um novo mercado em torno das plataformas e como tal deve ser regulado, sublinhando que, de facto, existe outro mercado para além do mercado tradicional.

Tendo sido dado a palavra à FEDERAÇÃO PORTUGUESA DO TÁXI, foi referido que iria analisar a ata da reunião anterior, remetendo os comentários para momento posterior. Sublinhou que, não existem, de facto, “novos mercados”, mas sim novas formas de explorar os mercados.

A DECO também remete para mais tarde os comentários à ata. Refere que concorda em absoluto com as considerações do IMT, reafirmando que as novas tecnologias não podem ser contrariadas, devendo ser integradas no mercado, face às novas formas de mobilidade, havendo a necessidade de regular e permitir o acesso aos novos modelos de negócio, face aos novos modelos de mercado. No entanto considera que é necessário clarificar o que é uma “plataforma intermediária” para (i) efeitos de responsabilidade; (ii) modelo de negócio; e (iii) clarificação sobre as condições (contratuais) do referido modelo de negócio [se é ou não da “Plataforma”].

IMT refere que os “passantes” (população não residente) têm vindo a aumentar exponencialmente (sobretudo em Lisboa e Porto), face ao desenvolvimento do turismo.

A ANA, aeroportos, refere que a praça de táxis do aeroporto tem uma proposta de Regulamento (trabalhado com a CML e associações) mas que ainda não está em vigor, por não se ter chegado a um consenso relativamente à tarifa especial de aeroporto, reconhecendo que a fiscalização deveria ser incrementada.

Salientou a importância de apurar a qualidade do serviço prestado pela Uber ou pelos táxis, bem como a questão das negociações com a CML, por forma a permitir o estabelecimento das regras de táxi no aeroporto.

IMT defendeu que o Regulamento poderia agora ser concluído, merecendo tal reparo concordância das associações.

A FPT refere a tarifa de aeroporto já foi objeto de uma proposta por parte das associações, não tendo, contudo, sido ainda aprovada.

A FPT defende a criação de duas tarifas, sendo, uma para uma coroa mais pequena outra para coroa diferente, proposta esta que foi rejeitada.

A SEAAMB questiona a competência para a fiscalização nos aeroportos, tendo-se concluído que [no âmbito das anteriores negociações entre a CML, ANA e Associações do setor do táxi] seria a Diretora do Departamento de contraordenações da CML que ficaria com essa competência delegada, sendo que, a ANA cumpriria com as decisões sancionatórias por parte da câmara em termos de impedir acesso a motoristas/veículos.

A DECO questionou, uma vez que desconhece o seu teor, bem como questiona a estipulação de uma tarifa à margem da Convenção de Preços celebrada entre associações do setor e a DGAE, se o Grupo de Trabalho tinha como função discutir a conclusão do Regulamento (táxis no aeroporto), defendendo a ANTRAL que sim, seria útil.

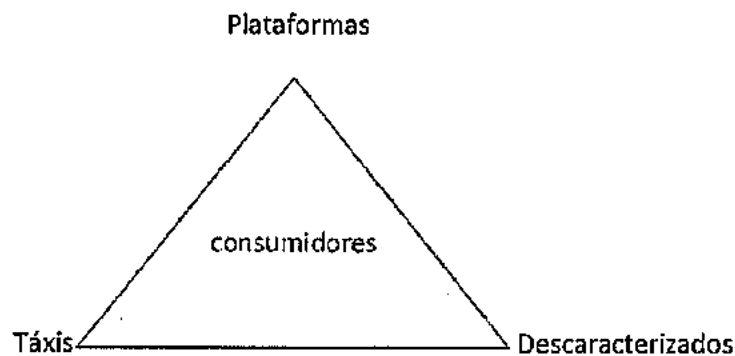
O IMT defende que seria oportuno/útil concluir o Regulamento, tendo em consideração tudo o que está agora em questão. Ou seja, tudo o que puder melhorar o contexto regulatório é útil para a discussão do GT.

A ANTRAL sublinha que as associações querem contribuir para que tudo funcione bem e dentro da legalidade.

A ANTRAL chama à colação o transporte de pessoas portadoras de deficiência, referindo que a CML está a licenciar, quanto à lotação, incorretamente este tipo de veículos, uma vez que a lei obriga a que todos os veículos disponham de quatro lugares para este tipo de transporte.

O IMT defendeu a necessidade de consensualização, sublinhando que uma coisa são as *plataformas de serviços de economia partilhada*, outra coisa são os *serviços de transporte* propriamente ditos, quer no mercado de transporte tradicional, quer no mercado de transporte nos veículos descaracterizados/emergentes.

Realçou ainda que, não obstante a **regulamentação das plataformas** (em si mesmas) não ser competência deste Instituto, a verdade é que existem plataformas e serviços convergentes nas mesmas, podendo ambos “conviver”, desde que regulamentados. Existe verdadeiramente um triângulo:



Parece ser consensual no GT que as Plataformas devem ser reguladas/regulamentadas, tendo em conta vários aspetos, nomeadamente os Operadores e os Tipos de Serviços associados a cada Plataforma, com definição clara de preços e tarifas.

DECO refere que o negócio da UBER não está clarificado - a plataforma funciona como um mero intermediário, ou presta efetivamente o serviço de transporte? Referiu que esta clarificação é essencial, até para efeitos concorrenciais, estando intimamente ligada ao modelo de negócio (criação ou não do modelo de negócio pelas diferentes Plataformas).

ANTRAL questionou sobre quem contrata o serviço de transporte.

IMT questionou as associações sobre a legislação (específica do setor do táxi) procurando saber se, na sua opinião, tal legislação poderia ser objeto de alteração/melhoria.

ANTRAL refere que está em perfeita concordância com a legislação em vigor, referindo não haver necessidade de mudar nada (posição que seria revista mais adiante).

IMT recorda que é precisamente por esse motivo – alegada rigidez regulamentar e pesados requisitos de acesso e permanência no mercado e na atividade – que colocou a questão sobre eventuais alterações legislativas, que possam introduzir maior flexibilidade.

- Concordam com a existência de “Plataformas” e que sejam estas a ditar as regras quanto ao tipo de veículos e os motoristas que os operam (requisitos de qualidade);
- Concordam que os serviços potenciados pelas “Plataformas” possam seguir regras mais liberalizadas;
- Referem que os veículos que podem trabalhar com as “Plataformas” devem fazer parte do contingente atual.

A próxima reunião do GT ficou agendada para o próximo dia 1 de junho (quarta feira), às 11h00 [ainda que, em momento posterior, a Reunião tenha sido reagendada para dia 8 de junho].

Por fim, esclareceu-se que nessa data se rubricaria a ata da primeira reunião do GT e que deveriam ser enviados comentários até ao dia 27 de maio de 2016.

Assinaturas dos representantes do GT:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio:

Representante da Secretaria de Estado do Turismo:

Representantes da Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros:

Representante/s da Federação Portuguesa do Táxi:



### ATA n.º 3

#### GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

Realizou-se, no passado dia 8 junho de 2016, nas instalações do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a terceira reunião do GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO.

Na referida reunião estiveram presentes representantes dos Gabinetes (GSEAA, GSEE), das instituições, das entidades e das Associações indicadas no referido Despacho de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (Cfr. Lista de presenças, que se junta sob documento 1).

O IMT abriu a sessão solicitando aos presentes comentários à ata da reunião anterior, para validação posterior da mesma.

O IMT referiu já se encontrar disponível o documento da Comissão Europeia sobre “economia de partilha”, que aponta para a realidade dos serviços *peer-to-peer* (onde se pode incluir a UBER POP, mas principalmente a BLA BLA Car).

Ainda que tenha sido observado (nomeadamente pelas Associações) que os serviços da UBER não se enquadram, conceptualmente, no modelo da “economia de partilha”, o IMT, concordando, referiu que apenas tinha citado o documento como mais um dado enquadrador.

FPT refere estar disponível para discutir uma proposta concreta, na medida em que reconhece a necessidade de regulamentação [das Plataformas].

FPT gostava que a Tutela e o IMT manifestassem publicamente uma declaração de repúdio perante a atividade da UBER no Algarve.

IMT sublinha que a atividade da UBER não está legalmente enquadrada no atual quadro [*atual regime do transporte público de passageiros em veículos ligeiros*], sendo que, em face das notícias mais recentes, o Conselho Diretivo do IMT irá tomar as devidas providências.

A ANTRAL concorda com a FPT e refere que a UBER é ilegal. Sublinha que nada é feito e defende que o Grupo de Trabalho deveria ter um papel mais ativo e tomar as devidas providências, sendo que, não se irá manifestar enquanto as providências não forem tomadas.

SEAAMB refere que, não obstante o direito à indignação as “águas devem ser separadas” e o Grupo de Trabalho deve continuar a procurar consensos naquele que é o seu Objeto.

A ANTRAL sublinha que o regulador deve agir e fazer cumprir a lei.

IMT esclarece que o “regulador” é a AMT, entidade que dispõe de todo um conjunto alargado de poderes de fiscalização e sancionatórios.

SEAAMB sublinha que ação do Grupo de Trabalho tem como objetivo atingir consensos, objetivo este que passa pelo preenchimento do quadro apresentado.

ANTRAL refere que todas as entidades têm que respeitar as regras relativas ao veículo, condutor, preços e garantias do consumidor.

DECO defende que não deve ser confundido tecnologia com entrada no mercado. Deve ser esclarecido o novo modelo de negócio criado pelas entidades, no que se refere concretamente, às garantias do consumidor, devendo por isso, o passageiro estar focado no centro do triângulo [proposto na Ata n.º 2]. Refere, ainda, que, o que não é consensual é, efetivamente o novo modelo de negócio, e não o acesso às plataformas.

ANTRAL esclarece que o transporte em táxi é um serviço público de natureza privada, sublinhando que, o transporte de uma pessoa do ponto A para o ponto B é que está verdadeiramente em causa, na medida em que a operacionalização desse transporte deve cumprir com as regras estabelecidas.

DECO questiona se um táxi pode prestar serviços através das plataformas, saindo do contingente, descaracterizando-se.

FPT reconhece que a existência da UBER que é uma oportunidade para se discutir o setor. No entanto, refere que a UBER torna a situação do setor do táxi insustentável. Refere que há, efetivamente duas plataformas, uma "pró-táxi", outra, "anti-táxi". Defende que os serviços prestados a partir do aeroporto deveriam ser diferenciados, à semelhança de outros serviços prestados no aeroporto. Também reconhece que a concorrência é salutar, desde que as regras sejam cumpridas por todos os operadores.

DECO questiona o tempo necessário para surgirem veículos descaracterizados para prestarem serviços através de plataformas.

CML questiona se os veículos letras A e T são considerados veículos descaracterizados.

IMT esclareceu que são, efetivamente, veículos descaracterizados, mas que obedecem a regras específicas.

SEAAMB questiona se, do ponto de vista da responsabilidade para com o cliente, a responsabilidade da plataforma (UBER) é igual à das outras plataformas. Refere, ainda, que as plataformas vão muito para além da mera intermediação.

DECO refere que a base da questão tem a ver com o contrato celebrado pelo consumidor, se com a plataforma, se com o motorista, afirmando que a lei não dá resposta aos vários cenários possíveis.

ANTRAL questiona quem é o transportador, a plataforma ou o veículo/motorista. Considera que a UBER, ao contrário do que ela própria refere, transporta pessoas, não sendo uma mera intermediária.

DECO refere que a diferença está, precisamente, nas obrigações de serviço público a que os táxis estão adstritos.

## ATA n.º 4

### GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

Realizou-se, no passado dia 17 junho de 2016, nas instalações do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a terceira reunião do GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO.

Na referida reunião estiveram presentes representantes dos Gabinetes (GSEAAMB, GSEE), das instituições, das entidades e das Associações indicadas no referido Despacho de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (Cfr. Lista de presenças, que se junta sob documento 1).

O IMT abriu a sessão solicitando aos presentes comentários à ata da reunião anterior, para validação posterior da mesma.

FPT questionou sobre a possibilidade de as reuniões passarem a ser gravadas, para que tudo passe a ser retratado com fidedignidade. Refere que na Ata nº 2 não foram refletidas algumas declarações da ANA relevantes (nomeadamente no que respeita ao “Regulamento Aeroporto”), considerando ainda que algumas das posições das associações não tiveram tradução adequada.

IMT refere que, independentemente do proposto conteúdo das Atas, aguarda-se sempre, da parte de todos, os comentários às mesmas, para que todos se reconheçam nas posições traduzidas.

ANTRAL apresentou uma declaração que se junta como **doc. 2**.

IMT tomou nota das declarações agradecendo os comentários das associações.

IMT procedeu à apresentação, em *Power Point*, do documento: PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES DO GRUPO DE TRABALHO – Requisitos de acessos à atividade, de acesso ao mercado, de organização do mercado e de regulação das plataformas de mobilidade (apresentação junta como **doc. 3**).

ANTRAL refere que antes de se pronunciar, irá analisar o documento.

FPT refere, à semelhança da ANTRAL que não se irá pronunciar sem analisar o documento, questionando, desde logo, qual a origem dos veículos descaracterizados e o que se entende por identificação minimalista.

SEAAMB refere que os descaracterizados virão do "mercado aberto" e que a questão relativa aos "contingentes" não está em discussão. IMT esclarece que a identificação será plasmada em dístico a aprovar pelo IMT.

ANTRAL questiona a CML sobre a reação da câmara, caso todos os táxis de Lisboa optarem por se descaracterizar, passando o TP a não existir.

CML refere que iria estudar o documento e pronunciar-se posteriormente.

IMT salientou que o documento de trabalho apresentado não deverá ser publicitado, enquanto não forem finalizados os trabalhos do Grupo.

SEAAMB concorda com IMT, solicitando que a reserva do documento ficasse averbada em Ata.

ANTRAL sublinha que o documento de trabalho não deverá ser divulgado fora do Grupo de Trabalho, devendo ser analisado pelos parceiros do setor da forma o mais reservada possível, até conclusão dos trabalhos.

FPT refere que nada mais tem a dizer, reservando os comentários para momento posterior.

A sessão de trabalho foi encerrada, tendo ficado agendada a próxima reunião para o dia 21 de junho às 15h.

#### Assinaturas dos representantes do GT:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio:

Representantes da Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros:

Representante/s da Federação Portuguesa do Táxi:

Representante/s da Câmara Municipal de Lisboa:

## ATA n.º 5

### GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO

Realizou-se, no passado dia 21 de junho, nas instalações do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a quinta reunião do GRUPO DE TRABALHO PARA A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS EM AUTOMÓVEL LIGEIRO.

Na referida reunião estiveram presentes representantes dos Gabinetes (GSEAAMB, GSEE), das instituições, das entidades e das Associações indicadas no referido Despacho de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (*Cfr. Lista de presenças, que se junta sob documento 1*).

O IMT abriu a sessão agradecendo todos os comentários recebidos relativamente ao quadro apresentado na reunião anterior, que consubstanciava uma base de trabalho para culminar numa proposta concreta.

O IMT questionou os presentes sobre a eventualidade de mais comentários, iniciando a ronda pela Deco.

A DECO, não obstante entender ser uma boa base de trabalho, apresentou alguns comentários. Questionou os princípios gerais (pág. 4), sublinhando a importância para os consumidores do dever de informação, relativamente ao próprio serviço prestado, aos preços e às reclamações. Defende que se pode ir mais além das próprias especificações da plataforma, podendo esta ser um recetor das próprias reclamações para posterior encaminhamento. Também sublinhou a necessidade de que se assegure a proteção de dados pessoais.

A DECO também considera que a descrição da entidade prestadora e o próprio serviço prestado (pág. 5) necessita de ser clarificada.

A DECO defende que as obrigações devem ser iguais para os dois tipos de plataformas, sendo que, deve ser tratado igual o que é igual e diferente o que é diferente. Também considera que o preço e os fatores desmultiplicadores deverão ser bem esclarecidos e objeto de informação detalhada ao passageiro, obrigação esta que, implicará o esclarecimento cabal das variáveis e

*viaturas seriam provenientes do mercado aberto, fora dos atuais contingentes fixados, sem qualquer limite, seja em número seja em área geográfica;*

- 1) Tal premissa é inaceitável para as Associações representantes do sector do táxi, pelo que, e não obstante o documento em causa prever algumas situações positivas, não podem as Associações pactuar com tal indignidade perante o sector do táxi, não reconhecendo assim qualquer utilidade à discussão subsequente do documento enquanto não seja clarificada a referida premissa."*

DECO sugeriu às associações ANTRAL e FPT que destacassem os aspetos positivos até agora discutidos, tendo a FPT referido que esses aspetos não são essenciais, tendo em conta o conteúdo da proposta apresentada.

O IMT referiu que recebidos todos os comentários, estes iriam ser consolidados e circulados, com vista à produção de um relatório final, o qual, após assinado pelos membros do Grupo de Trabalho será submetido ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.

A sessão foi dada por encerrada, tendo sido marcada a última reunião do Grupo de Trabalho para o dia 1 de julho às 11h.

Assinaturas dos representantes do GT:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente:

Representante da Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio:

Representantes da Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros:

Representante/s da Federação Portuguesa do Táxi:

Representante/s da Câmara Municipal de Lisboa:

Representante da Câmara Municipal do Porto:



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO  
DE ESTADO ADJUNTO E DO AMBIENTE

Lista de presenças : Grupo de Trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro

Entidade	Representante	Assinatura
Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente	Miguel Gaspar	
Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio	Bruna Melo	
Secretaria de Estado do Turismo	Nuno Alves	
Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros	Florência Plácido de Almeida	
	José Domingos	
	Abel Marques	
Federação Portuguesa do Táxi	Carlos Ramos	
	Rodolfo Melo	
	Isabel Patrício	
Câmara Municipal de Lisboa	Fátima Madureira	
Câmara Municipal do Porto	Helena Tavares	
ANA Aeroportos de Portugal	Carlos Redrigues-Gutierrez	
Administração do Porto do Douro e Leixões	Marta Sá Lemos	
	Bruno Marcelo	
Administração do Porto de Lisboa	Ana Lourenço (em substituição)	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Paulo Fonseca	
	FILIPE MOURA	

Data: 13.05.2016

ANA - AGÊNCIAS PORTUGAL

REGINO LEITOS

(PULSITAO@ANA.PT)



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

MINISTÉRIO DO SECRETÁRIO  
DE ESTADO DO ASSUNTOS E DO AMBIENTE

Lista de presenças : Grupo de Trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro

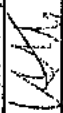


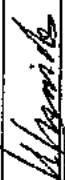



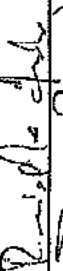
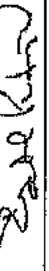





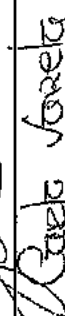
Entidade	Representante	Assinatura
Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente	Miguel Gaspar	
Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio	Bruna Melo	
Secretaria de Estado do Turismo	Nuno Alves	
Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros	Florêncio Plácido de Almeida	
	José Domingos	
	Abel Marques	
Federação Portuguesa do Táxi	Carlos Ramos	
	Rodolfo Melo	
	Isabel Patrício	
Câmara Municipal de Lisboa	Fátima Madureira	
	Helena Tavares	
Câmara Municipal do Porto	Carlos Guterres	
ANA Aeroportos de Portugal	Pedro Leitão	
ANA Aeroportos de Portugal	Marta Sá Lemos	
Administração do Porto do Douro e Leixões	Bruno Marcelo	
Administração do Porto de Lisboa	Ana Lourenço (em substituição)	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Filipe Moura	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Paulo Fonseca	

Data: 23.05.2016






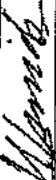



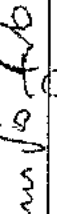
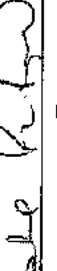



Lista de presenças : Grupo de Trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro

Data: 08.06.2016

Entidade	Representante	Assinatura
Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente	Miguel Gaspar	
Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio	Bruna Melo	
Secretaria de Estado do Turismo	Nuno Alves	
Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros	Florencio Plácido de Almeida	
	José Domingos	
	Abel Marques	
Federação Portuguesa do Táxi	Carlos Ramos	
	Rodolfo Melo	
	Isabel Patrício	
Câmara Municipal de Lisboa	Fátima Madureira	
Câmara Municipal do Porto	Helena Tavares	
ANA Aeroportos de Portugal	Carlos Gutierrez	
ANA Aeroportos de Portugal	Pedro Leitão	
Administração do Porto do Douro e Leixões	Marta Sá Lemos	
Administração do Porto de Lisboa	Bruno Marcelo	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Filipe Moura	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Carla Varela	

Lista de presenças : Grupo de Trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro

Data: 21.06.2016

Entidade	Representante	Assinatura
Secretaria de Estado Adjunto e do Ambiente	Miguel Gaspar	
Secretaria de Estado Adjunto e do Comércio	Bruna Melo	
Secretaria de Estado do Turismo	Nuno Alves	
Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros	Florêncio Plácido de Almeida	
	José Domingos	
	Abel Marques	
	Carlos Ramos	
Federação Portuguesa do Tâxi	Rodolfo Melo	
	Isabel Patrício	
	Fátima Madureira	
Câmara Municipal de Lisboa	Helena Tavares	
Câmara Municipal do Porto	Carlos Gutierrez	
ANA Aeroportos de Portugal	Pedro Leitão	
Administração do Porto do Douro e Leixões	Marta Sá Lemos	
Administração do Porto de Lisboa	Bruno Marcelo	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Filipe Moura	
DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	Carla Varela	