

Revisão Lei 45/2018

Dossier de Contributos

TVDE



Versão 2.1 | 20 FEV 2026

Nota de Enquadramento

O setor do transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE) encontra-se, atualmente, num momento determinante do seu percurso de consolidação e maturidade. Decorridos vários anos desde a entrada em vigor da Lei n.º 45/2018, tornou-se evidente a necessidade de proceder à sua revisão, de forma a adequar o enquadramento legal à realidade operacional e económica do setor.

A evolução do mercado, a escala atingida pela atividade e a crescente complexidade das relações entre operadores, motoristas, plataformas e proprietários de viaturas revelaram limitações estruturais da legislação vigente, particularmente no que respeita à organização prática da atividade no terreno. A legislação em vigor definiu os princípios gerais da atividade, mas não tipificou nem regulou os diferentes modelos de trabalho, utilização de viaturas e relações económicas que, entretanto, se consolidaram. Como resultado, o mercado desenvolveu soluções práticas para responder a exigências técnicas das plataformas, necessidades de investimento em frota e escalabilidade da operação.

Paralelamente, o setor caracteriza-se por um modelo de preços dinâmicos, definidos através de algoritmos das plataformas digitais. Este sistema introduziu ganhos de eficiência e flexibilidade, mas também criou um contexto de elevada opacidade económica, dificultando a avaliação objetiva da sustentabilidade da atividade e da existência de eventuais distorções concorrenciais. Atualmente não existe, em Portugal, qualquer indicador oficial que permita determinar o custo médio por hora de operação, o custo médio por quilómetro, a estrutura média de custos e a variação regional ou temporal desses custos.

Neste contexto, o presente dossiê agrega três contributos complementares para a revisão da Lei n.º 45/2018: (i) uma proposta de criação de um Índice de Referência Económica da atividade TVDE, de natureza estatística, informativa, não vinculativa e não tarifária, compatível com o regime concorrencial; (ii) uma proposta técnica de clarificação legal dos modelos operacionais existentes, assente na qualificação das relações como contratos de prestação de serviços, distinção objetiva entre prestação de serviços e aluguer, definição clara de responsabilidades e exigência de cumprimento integral das obrigações fiscais e contributivas; e (iii) um conjunto de medidas cirúrgicas, pequenas, objetivas e exequíveis, evitando propostas estruturais que interfiram diretamente com o modelo operacional das plataformas ou que exijam investimentos significativos por parte do Estado.

As medidas apresentadas procuram reforçar a legalidade, a transparência, a justiça fiscal, a segurança e a sustentabilidade económica da atividade, promovendo uma solução legislativa equilibrada, que distinga claramente modelos legítimos de práticas irregulares e contribua para a estabilidade do setor.

Índice

Nota de Enquadramento.....	2
Sumário Executivo	6
Objetivos do pacote proposto	6
Medidas prioritárias	7
Diagnóstico e Evidência.....	8
Evolução do setor e lacuna na lei	8
Riscos gerados pela ausência de tipificação e critérios objetivos	8
Falta de base económica pública e impacto no debate regulatório	9
Princípios Orientadores.....	10
Propostas Técnicas.....	11
Eixo A — Transparência Económica e Monitorização	11
Índice de Referência Económica da Atividade TVDE (INE + IMT).....	11
Eixo B — Clarificação Legal dos Modelos Operacionais (alinhamento da lei com a realidade)	13
B1) Reconhecimento do Modelo Base como referência estrutural	13
B2) Modelo Slot/Comodato — clarificar como prestação de serviços e eliminar fragilidade jurídica do comodato	13
B3) Utilização de frotas do operador — distinguir prestação de serviços vs. aluguer de forma objetiva	14
B4) Relação Investidor–Operador — contrato de exploração/afetação da viatura à atividade TVDE.....	15
Eixo C — Medidas Cirúrgicas, Objetivas e Exequíveis (impacto direto no terreno).....	17
C1) Publicidade em viaturas TVDE (vinilagem com regras)	17
C2) Idade máxima das viaturas (combustão e elétricos)	17
C3) Comunicação obrigatória mensal das plataformas à Autoridade Tributária	17
C4) Reforço dos sistemas de segurança (vídeo + botão SOS na app)	17
C5) Reforço do controlo dos exames e supervisão pelo IMT	17
C6) Definição de locais de recolha e largada em interfaces de transporte público	17
Pacote para decisão rápida	18
Índice de Referência Económica da Atividade TVDE (INE + IMT).....	18
Tipificação e clarificação dos modelos operacionais (prestação de serviços; distinção vs. aluguer)	18
Enquadramento do Slot/Comodato como prestação de serviços e eliminação de fragilidade jurídica.....	18
Clarificação da utilização de frotas do operador (critério objetivo para não ser aluguer) ...	18

Contrato de exploração/afetação na relação Investidor–Operador	18
Comunicação obrigatória mensal das plataformas à Autoridade Tributária	19
Reforço de segurança.....	19
Reforço de controlo e supervisão do IMT no acesso e exames	19
Nota final:	19
Conclusão	20
Anexos	21

Sumário Executivo

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve partir de um facto simples: a atividade TVDE cresceu, diversificou-se e estabilizou em modelos de funcionamento que hoje são uma realidade operacional consolidada. A legislação atual definiu um enquadramento geral, mas não acompanhou, com igual precisão, a forma como a atividade passou a ser organizada na prática, nem as diferentes relações económicas que se formaram entre plataformas, operadores, motoristas e proprietários de viaturas.

Esta ausência de clarificação gerou interpretações divergentes e fragilidades relevantes: insegurança jurídica para agentes cumpridores, complexidade fiscal e contributiva difícil de fiscalizar de forma uniforme, e assimetrias concorrenciais entre modelos que, embora legítimos na sua lógica económica, carecem de tipificação e regras objetivas para evitar abusos e reduzir litígios.

Em paralelo, a discussão pública tem sido condicionada pela falta de informação económica agregada. Não existe, atualmente, um indicador oficial que permita aferir custos médios de operação (por hora e por quilómetro), estrutura média de custos, ou variações regionais e temporais. Sem esta base estatística, torna-se difícil sustentar decisões regulatórias proporcionais e distinguir, com critérios técnicos, eficiência legítima de práticas potencialmente distorcivas.

Neste enquadramento, o presente dossiê reúne três contributos complementares: (i) criação de um instrumento estatístico de referência económica; (ii) clarificação legal dos modelos operacionais efetivamente existentes; e (iii) um conjunto de medidas objetivas e exequíveis, orientadas para legalidade, segurança e justiça fiscal, evitando reformas estruturais pesadas ou interferências diretas no modelo económico das plataformas.

Objetivos do pacote proposto

Reforçar a transparência económica do setor, sem interferir na liberdade comercial nem na dinâmica concorrencial.

Medidas prioritárias

- Criação de um Índice de Referência Económica da Atividade TVDE, a desenvolver pelo INE em articulação técnica com o IMT, com natureza estatística/informativa, não vinculativa e não tarifária, para reforçar transparência e apoiar análise técnica (incluindo, quando aplicável, análises concorrenciais).
- Tipificação e clarificação dos modelos operacionais existentes, distinguindo objetivamente prestação de serviços vs. aluguer, definindo responsabilidades e integrando fluxos financeiros em contratos claros e fiscalizáveis.
- Reconhecimento do “modelo base” (operador/proprietário/motorista) como referência estrutural a preservar, garantindo que a revisão não o prejudica direta ou indiretamente.
- Enquadramento claro do modelo Slot/Comodato como prestação de serviços, eliminando fragilidades resultantes do uso de figuras jurídicas inadequadas.
- Clarificação da utilização de frotas do operador, evitando confusão com aluguer e tornando a distinção objetiva e facilmente fiscalizável.
- Enquadramento jurídico da relação investidor–operador, através de contrato de exploração/afetação da viatura à atividade TVDE, eliminando cadeias contratuais confusas e risco de requalificação indevida.
- Comunicação obrigatória mensal das plataformas à Autoridade Tributária, incluindo identificação de motoristas ativos e valor/produção mensal, permitindo fiscalização automática e combate estrutural à evasão fiscal e informalidade.
- Reforço dos sistemas de segurança (ex.: vídeo e botão SOS na app), com cumprimento das normas de proteção de dados e sem impor arquitetura técnica específica às plataformas.
- Reforço do controlo e supervisão do IMT no acesso à profissão e nos exames, incluindo auditorias e penalizações em casos de fraude, para proteger a credibilidade do setor.
- Medidas operacionais de baixo custo e impacto imediato, incluindo: possibilidade de publicidade em viaturas (com regras estéticas/segurança), ajustamento da idade máxima de viaturas (combustão até 10 anos; elétricos até 12 com inspeções rigorosas) e definição de locais de recolha/largada em interfaces de transporte público, reduzindo conflitos, infrações e desorganização.

Diagnóstico e Evidência

Evolução do setor e lacuna na lei

Desde a entrada em vigor da Lei n.º 45/2018, o setor TVDE registou um crescimento rápido e uma evolução operacional significativa. Essa evolução expõe limitações do enquadramento legal vigente, sobretudo no que respeita aos **modelos operacionais** através dos quais a atividade é organizada no terreno. A lei definiu princípios gerais, mas não tipificou nem regulou, com clareza, os diferentes modelos de trabalho, utilização de viaturas e relações económicas que se consolidaram, levando o mercado a criar soluções práticas para responder a exigências técnicas das plataformas, necessidades de investimento em frota e escalabilidade da operação.

É importante sublinhar que estes modelos não surgem, na sua génese, como práticas ilegais; são, sobretudo, respostas funcionais a uma lacuna normativa. Contudo, a ausência de enquadramento legal claro tornou modelos economicamente legítimos **juridicamente frágeis**, abriu espaço a interpretações divergentes e criou condições propícias a irregularidades fiscais e laborais, afetando a perceção e a estabilidade de todo o setor.

Riscos gerados pela ausência de tipificação e critérios objetivos

A inexistência de um enquadramento legal claro e tipificado para os modelos operacionais tem gerado riscos transversais que afetam operadores, motoristas e a própria eficácia da fiscalização. Esses riscos manifestam-se, de forma particular, nos planos **fiscal, laboral, jurídico e concorrencial**.

Risco fiscal. A ausência de regras claras quanto aos modelos e fluxos financeiros cria incerteza na qualificação dos rendimentos, promove interpretações divergentes quanto à natureza dos valores pagos entre operadores e motoristas, incentiva o uso de figuras jurídicas inadequadas e aumenta o risco de correções fiscais retroativas, com efeitos gravosos para agentes que atuam de boa-fé. Este cenário favorece a informalidade e penaliza quem procura cumprir integralmente as suas obrigações tributárias.

Risco laboral. A falta de enquadramento dos modelos de trabalho potencia interpretações extensivas sobre vínculos laborais, independentemente da realidade operacional, gerando insegurança para operadores e motoristas quanto à natureza da relação. A ausência de critérios claros contribui para um clima de instabilidade que dificulta a organização da atividade e a tomada de decisões de investimento.

Risco jurídico. A lacuna normativa traduz-se na coexistência de múltiplas interpretações da lei, insegurança quanto à robustez dos contratos utilizados, litigância crescente e dificuldade em distinguir modelos legítimos de práticas irregulares, tornando imprevisível a aplicação da lei e aumentando o risco associado ao exercício da atividade.

Risco concorrencial. Sem enquadramento claro, criam-se condições desiguais entre operadores que adotam modelos distintos, vantagem indevida para estruturas que operam em zonas cinzentas e penalização dos agentes que investem em conformidade e transparência. O mercado tende, assim, a premiar comportamentos oportunistas em detrimento de práticas responsáveis, com impacto negativo na qualidade do serviço e na sustentabilidade económica.

Em síntese, os riscos identificados resultam diretamente da **ausência de enquadramento legal claro**, e não da mera existência de diferentes modelos operacionais. A manutenção deste quadro normativo continuará a gerar insegurança, desigualdade e informalidade, comprometendo objetivos de legalidade, transparência e sustentabilidade que devem orientar a revisão da Lei n.º 45/2018.

Falta de base económica pública e impacto no debate regulatório

A atividade TVDE opera num mercado de preços dinâmicos, definidos por algoritmos das plataformas digitais. Este modelo introduziu ganhos de eficiência e flexibilidade, mas também criou um contexto de **opacidade económica**, dificultando a avaliação objetiva da sustentabilidade média da atividade e a identificação de eventuais distorções concorrenciais.

Atualmente, não existe em Portugal qualquer indicador oficial que permita determinar: (i) custo médio por hora de operação; (ii) custo médio por quilómetro; (iii) estrutura média de custos (viatura, manutenção, seguro, energia/combustível, encargos fiscais e contributivos); e (iv) variação regional ou evolução temporal desses custos. A inexistência de métricas públicas impede uma análise económica fundamentada, limita a capacidade de fiscalização e faz com que o debate público ocorra frequentemente sem base quantitativa rigorosa.

Num mercado com preços dinâmicos, a concorrência legítima pode conduzir a reduções de preço sustentadas por eficiência. No entanto, podem também ocorrer situações em que níveis médios de remuneração se situem sistematicamente abaixo dos custos médios de operação, sejam mantidos por períodos prolongados e visem eliminar concorrência ou consolidar posição dominante. Sem um referencial técnico independente, torna-se difícil distinguir concorrência saudável baseada em eficiência de estratégias de compressão artificial de preços (preço predatório/dumping). Importa sublinhar que preços baixos, por si só, não constituem infração concorrencial: a análise exige sempre avaliação económica concreta caso a caso.

Princípios Orientadores

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve assentar num conjunto de princípios simples, consistentes e verificáveis, que garantam equilíbrio entre intervenientes e favoreçam soluções exequíveis, fiscalizáveis e juridicamente robustas. Estes princípios orientam as propostas reunidas neste dossiê.

- **Neutralidade e equilíbrio entre intervenientes.** A revisão legislativa deve evitar soluções que beneficiem ou penalizem, de forma indireta, um determinado tipo de agente económico, assegurando regras proporcionais e aplicáveis de forma uniforme a plataformas, operadores, motoristas e proprietários de viaturas.
- **Transparência e rastreabilidade económica.** Deve ser reforçada a capacidade de análise objetiva do setor através de instrumentos estatísticos e mecanismos de reporte que permitam clarificar custos médios, padrões de operação e fluxos relevantes para fiscalização tributária e contributiva, sem interferir com a liberdade comercial nem impor tabelas tarifárias.
- **Proporcionalidade regulatória.** As alterações devem focar-se em medidas objetivas, cirúrgicas e exequíveis, com impacto direto na legalidade, segurança e justiça fiscal, evitando reformas estruturais pesadas, de elevado custo público ou que imponham arquitetura operacional às plataformas.
- **Clarificação e segurança jurídica.** A lei deve refletir a realidade operacional consolidada, tipificando modelos e distinguindo de forma objetiva figuras contratuais, responsabilidades e obrigações, reduzindo interpretações divergentes, litigância e insegurança para agentes cumpridores.
- **Sustentabilidade económica, fiscal e contributiva.** O enquadramento deve promover um setor sustentável e formal, combatendo incentivos à informalidade, protegendo o investimento responsável e garantindo que a atividade contribui de forma adequada para o sistema fiscal e contributivo.

Propostas Técnicas

Eixo A — Transparência Económica e Monitorização

Índice de Referência Económica da Atividade TVDE (INE + IMT)

Problema

O setor TVDE opera com preços dinâmicos definidos por algoritmos, o que introduz eficiência e flexibilidade, mas também reduz transparência económica. Atualmente não existe em Portugal qualquer indicador oficial que permita determinar custo médio por hora, custo médio por quilómetro, estrutura média de custos (viatura, manutenção, seguro, energia/combustível, encargos fiscais e contributivos) e variação regional/temporal desses custos.

Proposta

Criação de um **Índice de Referência Económica da Atividade TVDE**, a desenvolver pelo **INE**, em articulação técnica com o **IMT**.

Características

O índice teria natureza: **estatística e informativa, não vinculativa, não tarifária, e compatível com o regime concorrencial**.

Poderá incluir: custo médio por hora de operação; custo médio por quilómetro; estrutura média de custos; evolução temporal; eventual segmentação regional.

Finalidade / enquadramento concorrencial

O índice **não visa fixar preços mínimos ou máximos** nem limitar a liberdade comercial das plataformas. A sua finalidade é reforçar transparência, fornecer base objetiva para decisões futuras e apoiar análises técnicas (incluindo, quando aplicável, no âmbito da Autoridade da Concorrência). Preços baixos, por si só, não constituem infração concorrencial; a qualificação de “dumping/preço predatório” exige avaliação técnica caso a caso.

Impacto esperado

Reforço da capacidade do Estado para acompanhar a evolução económica do setor, apoiar a fiscalização e proteger agentes cumpridores, promovendo sustentabilidade económica e contributiva sem criar distorções.

Eixo B — Clarificação Legal dos Modelos Operacionais (alinhamento da lei com a realidade)

Abordagem base: clarificação das relações como **contratos de prestação de serviços**, distinção objetiva entre **prestação de serviços** e **aluguer**, definição clara de responsabilidades e exigência de cumprimento integral das obrigações fiscais e contributivas.

B1) Reconhecimento do Modelo Base como referência estrutural

Enquadramento

O modelo mais simples e estrutural é aquele em que a mesma pessoa singular ou coletiva reúne cumulativamente as funções de operador, proprietário da viatura e motorista. É plenamente compatível com a Lei n.º 45/2018, não levanta ambiguidades e permite fiscalização simples e qualificação fiscal direta.

Função na revisão da lei

Este modelo deve ser reconhecido como **modelo base de referência** e ponto de comparação para enquadrar modelos mais complexos, garantindo que nenhuma alteração legislativa o prejudica direta ou indiretamente.

B2) Modelo Slot/Comodato — clarificar como prestação de serviços e eliminar fragilidade jurídica do comodato

Problema

O modelo Slot/Comodato surgiu como resposta prática a uma lacuna do enquadramento legal. Nele, o operador é titular da operação e fatura ao cliente final; o motorista presta um serviço de condução ao operador (prestação de serviços) e utiliza viatura própria, associada à operação por via de “comodato”. A fragilidade resulta sobretudo da figura utilizada: o comodato é um contrato gratuito, e o seu uso neste contexto gera confusão, risco de interpretações como “aluguer encapotado” e insegurança fiscal/jurídica para agentes de boa-fé.

Proposta (princípio)

Consagrar expressamente o enquadramento do modelo como **prestação de serviços** e remover a dependência de figuras jurídicas inadequadas para associação da viatura à operação, reduzindo confusão com aluguer e aumentando a fiscalizabilidade.

Impacto esperado

Menos interpretações divergentes, menor risco fiscal/jurídico, maior transparência contratual e estabilidade para operadores e motoristas cumpridores.

B3) Utilização de frotas do operador — distinguir prestação de serviços vs. aluguer de forma objetiva

Problema

A utilização de viaturas do operador é frequentemente confundida com “aluguer”, sobretudo quando valores retidos não estão claramente integrados num contrato de prestação de serviços, criando insegurança e exigências desproporcionadas de enquadramento como rent-a-car.

Proposta

Consagrar na revisão da lei que:

- o motorista pode prestar serviços de condução ao operador utilizando viatura do operador;
- a relação é enquadrada exclusivamente por contrato de prestação de serviços;
- retenções fixas/percentuais integram a organização económica da prestação de serviços e **não configuram aluguer**, desde que não exista pagamento autónomo e destacado pelo uso do veículo;
- o operador mantém titularidade da operação e faturação ao cliente final;
- o motorista mantém autonomia e liberdade de cessar a relação.

Impacto esperado

Eliminação da confusão com aluguer, redução do risco fiscal/jurídico, manutenção de modelos legítimos e alinhamento da lei com a realidade operacional, com distinção simples e facilmente fiscalizável.

B4) Relação Investidor–Operador — contrato de exploração/afetação da viatura à atividade TVDE

Problema

Existe um modelo em que um investidor adquire a viatura e a entrega a um operador para exploração na atividade. Este modelo responde a necessidades económicas (financiamento de frota, partilha de risco, entrada de capital), mas não encontra enquadramento claro e é frequentemente estruturado com figuras inadequadas (comodato; “aluguer” clássico/rent-a-car), gerando cadeias contratuais frágeis e risco fiscal elevado.

Princípio orientador

O investidor não presta transporte nem serviços ao motorista; coloca um ativo produtivo ao serviço da operação do operador. Assim, a relação relevante a regular é **investidor ↔ operador**, e não investidor ↔ motorista.

Proposta

Prever expressamente que:

- a viatura pode ser colocada à disposição de um operador por um investidor para exploração exclusiva no âmbito da atividade;
- essa relação seja enquadrada por **contrato de exploração/afetação de viatura à atividade TVDE**, entre investidor e operador;
- o operador assume responsabilidade operacional e conformidade legal/técnica (seguro, inspeções, plataformas) e integra a viatura na sua organização;
- o investidor é remunerado pelo operador como retorno do investimento;
- esta relação não configura aluguer ao público nem atividade de rent-a-car;
- o motorista mantém relação exclusivamente com o operador, como prestação de serviços, sem vínculo com o investidor.

Impacto esperado

Redução de risco fiscal/jurídico, maior transparência contratual, separação clara de responsabilidades (investidor: capital; operador: exploração; motorista: prestação do serviço), e enquadramento legal do investimento em frota sem recorrer ao regime de aluguer.

Eixo C — Medidas Cirúrgicas, Objetivas e Exequíveis (impacto direto no terreno)

Enquadramento: alterações pequenas, objetivas e exequíveis, evitando propostas estruturais que interfiram diretamente com o modelo operacional das plataformas ou exijam investimento público significativo.

C1) Publicidade em viaturas TVDE (vinilagem com regras)

Permitir publicidade (vinilagem parcial ou total) respeitando regras estéticas e de segurança, criando fonte adicional de rendimento e sem impacto negativo para utilizador/Estado.

C2) Idade máxima das viaturas (combustão e elétricos)

Extensão da idade máxima: combustão até 10 anos; elétricos até 12 anos, desde que cumpram inspeções técnicas rigorosas, por razões ambientais e de sustentabilidade financeira, mantendo qualidade e segurança.

C3) Comunicação obrigatória mensal das plataformas à Autoridade Tributária

Obrigar plataformas a comunicar mensalmente: identificação de motoristas ativos, valor faturado por motorista e produção mensal associada à atividade, permitindo fiscalização automática. Impacto esperado inclui igualdade fiscal, redução de esquemas informais e maior justiça contributiva, com efeitos reguladores pelo próprio funcionamento do mercado.

C4) Reforço dos sistemas de segurança (vídeo + botão SOS na app)

Promover/incentivar reforço da segurança com soluções tecnológicas simples: vídeo vigilância (cumprindo proteção de dados) e botão SOS na app para motorista e passageiro, com registo automático (momento, GPS, identificação da viagem) e comunicação imediata. A medida não impõe arquitetura técnica específica, preservando liberdade de implementação das plataformas.

C5) Reforço do controlo dos exames e supervisão pelo IMT

Reforçar papel do IMT no controlo/supervisão/validação dos exames, com auditorias regulares aos centros, penalizações efetivas em casos de fraude e garantia de acesso presencial com critérios rigorosos, transparentes e iguais para todos. Objetivo: proteger credibilidade do setor.

C6) Definição de locais de recolha e largada em interfaces de transporte público

Definir locais específicos e obrigatórios (estações, terminais e hubs), em articulação com entidades gestoras, com zonas sinalizadas e regras claras de paragem temporária, harmonizando critérios nacionalmente com respeito por especificidades locais. Benefícios: redução de infrações/litigância, melhoria de fluidez e segurança e integração eficiente do TVDE na rede de transportes.

Pacote para decisão rápida

Para facilitar uma discussão objetiva e célere, identifica-se abaixo um conjunto restrito de medidas com impacto direto na legalidade, transparência, fiscalização e segurança, mantendo uma abordagem proporcional, exequível e não intrusiva no modelo operacional das plataformas.

Índice de Referência Económica da Atividade TVDE (INE + IMT)

Porque é prioritário: cria uma base estatística independente para sustentar decisões e avaliar sustentabilidade económica do setor, sem impor preços nem limitar concorrência. O que muda no terreno: passa a existir referência pública sobre custos médios (hora/km/estrutura de custos), apoiando análise técnica e reduzindo debate sem dados.

Tipificação e clarificação dos modelos operacionais (prestação de serviços; distinção vs. aluguer)

Porque é prioritário: reduz insegurança jurídica e interpretações divergentes, torna a lei aplicável à realidade e facilita fiscalização objetiva.

O que muda no terreno: contratos e responsabilidades ficam claros; modelos legítimos deixam de operar em “zona cinzenta”; diminui litígio e risco de requalificação indevida.

Enquadramento do Slot/Comodato como prestação de serviços e eliminação de fragilidade jurídica

Porque é prioritário: é um modelo amplamente usado e hoje juridicamente frágil devido à figura contratual utilizada, o que gera risco fiscal/jurídico e confusão com aluguer. O que muda no terreno: maior estabilidade e fiscalizabilidade, reduzindo incentivos à informalidade e penalização de agentes cumpridores.

Clarificação da utilização de frotas do operador (critério objetivo para não ser aluguer)

Porque é prioritário: elimina ambiguidades frequentes e uniformiza a atuação fiscalizadora. O que muda no terreno: a relação passa a ser avaliada por critérios simples (prestação de serviços, sem pagamento autónomo pelo uso do veículo), reduzindo conflitos interpretativos.

Contrato de exploração/afetação na relação Investidor–Operador

Porque é prioritário: enquadra legalmente a entrada de capital e investimento em frota, reduzindo cadeias contratuais frágeis e risco fiscal elevado.

O que muda no terreno: responsabilidades ficam separadas (investidor: capital; operador: exploração; motorista: serviço), com maior transparência e conformidade.

Comunicação obrigatória mensal das plataformas à Autoridade Tributária

Porque é prioritário: permite fiscalização automática e estrutural, combate evasão e informalidade e promove justiça fiscal e contributiva.

O que muda no terreno: registos mensais de atividade por motorista (identificação e produção) tornam-se rastreáveis, reduzindo margem para esquemas irregulares e criando igualdade entre cumpridores e incumpridores.

Reforço de segurança

Porque é prioritário: melhora segurança de motorista e passageiro com medidas tecnológicas exequíveis.

O que muda no terreno: resposta mais rápida a incidentes e maior dissuasão, sem impor arquitetura técnica específica às plataformas.

Reforço de controlo e supervisão do IMT no acesso e exames

Porque é prioritário: protege credibilidade do setor e reduz fraude.

O que muda no terreno: auditorias e supervisão reforçadas, com penalizações efetivas e critérios uniformes.

Nota final: Estas medidas foram selecionadas por serem objetivas, exequíveis e de impacto imediato, promovendo transparência, conformidade e estabilidade sem reformas estruturais pesadas.

Conclusão

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve responder a uma realidade operacional já consolidada, reforçando a estabilidade e a credibilidade do setor TVDE. A experiência acumulada demonstra que a legislação atual, embora tenha definido um enquadramento geral, não acompanhou com suficiente precisão os modelos operacionais que se desenvolveram no terreno, criando fragilidades jurídicas e interpretações divergentes, penalizando agentes cumpridores e dificultando a fiscalização eficaz.

As propostas reunidas neste dossiê seguem uma abordagem de neutralidade, transparência e proporcionalidade, procurando melhorar o funcionamento do setor sem interferir diretamente com o modelo económico das plataformas nem introduzir reformas estruturais pesadas. Em particular, a criação de um Índice de Referência Económica (INE em articulação com o IMT) permitiria dotar o debate público e legislativo de uma base estatística independente, indispensável para aferir sustentabilidade e apoiar decisões informadas, mantendo natureza informativa e não tarifária.

Em paralelo, a clarificação legal dos modelos operacionais — com enquadramento assente em contratos de prestação de serviços, distinção objetiva face ao aluguer e definição clara de responsabilidades — permitirá reduzir litigância, uniformizar critérios de fiscalização e proteger o investimento responsável. Finalmente, o conjunto de medidas cirúrgicas e exequíveis propostas reforça segurança, justiça fiscal e organização operacional, destacando-se a comunicação mensal das plataformas à Autoridade Tributária como medida estruturante para a transparência e combate à informalidade.

Em síntese, estas propostas visam contribuir para uma revisão equilibrada e aplicável da Lei n.º 45/2018, que distinga com rigor modelos legítimos de práticas irregulares, promova conformidade fiscal e contributiva, aumente segurança e garanta sustentabilidade económica do setor. O grupo subscritor mantém total disponibilidade para reuniões técnicas, entrega de elementos adicionais e participação em processos de auscultação institucional.

Anexos

CONTRIBUTO PARA A REVISÃO DA LEI N.º 45/2018

Proposta de criação de Índice de Referência Económica da Atividade

Síntese Executiva

O setor do transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE) opera num regime de preços dinâmicos definidos por algoritmos das plataformas digitais. Este modelo introduziu eficiência e flexibilidade, mas também criou um contexto de reduzida transparência económica, dificultando a avaliação objetiva da sustentabilidade da atividade e a identificação de eventuais distorções concorrenciais.

Atualmente, não existe em Portugal qualquer indicador oficial que permita determinar:

- o custo médio por hora de operação da atividade TVDE;
- o custo médio por quilómetro;
- a estrutura média de custos (viatura, manutenção, seguro, energia/combustível, encargos fiscais e contributivos);
- a evolução temporal ou variação regional desses custos.

A inexistência de métricas públicas impede uma análise económica fundamentada do setor, limita a capacidade de fiscalização e dificulta a distinção entre concorrência legítima baseada em eficiência e eventuais práticas de preço predatório.

Neste contexto, propõe-se a criação de um **Índice de Referência Económica da Atividade TVDE**, a desenvolver pelo **Instituto Nacional de Estatística**, em articulação técnica com o **IMT**.

O índice teria natureza:

- estatística e informativa;
- não vinculativa;
- não tarifária;
- compatível com o regime concorrencial.

A sua finalidade não seria fixar preços mínimos ou máximos, mas sim:

- reforçar a transparência económica do setor;
- apoiar a análise técnica de eventuais práticas de preço predatório no âmbito das competências da **Autoridade da Concorrência**;

- fornecer base objetiva para decisões regulatórias futuras;
- contribuir para a sustentabilidade económica e fiscal da atividade.

Importa sublinhar que preços baixos, por si só, não constituem infração concorrencial. A qualificação de dumping exige avaliação técnica caso a caso. O índice proposto funcionaria exclusivamente como instrumento de monitorização e apoio à análise económica, não interferindo na liberdade comercial das plataformas.

A criação deste instrumento representa uma medida técnica, proporcional e alinhada com os princípios da neutralidade, transparência e sustentabilidade económica, reforçando a capacidade do Estado para acompanhar a evolução de um setor digital e dinâmico, com impacto relevante na mobilidade urbana e na receita fiscal.

CONTRIBUTO PARA A REVISÃO DA LEI N.º 45/2018.....	1
Síntese Executiva.....	1
Introdução	4
Contexto da revisão da Lei	4
Enquadramento do problema	4
Diagnostico técnico	5
Proposta.....	6
Características do índice	6
Enquadramento concorrencial e dumping.....	7
Princípios orientadores para a revisão da Lei	8
Neutralidade.....	8
Transparência.....	8
Proporcionalidade	8
Sustentabilidade económica e contributiva.....	8
Conclusão	9

Introdução

Contexto da revisão da Lei

O setor do transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE) caracteriza-se por um modelo de preços dinâmicos, definidos através de algoritmos das plataformas digitais.

Este sistema introduziu ganhos de eficiência e flexibilidade, mas também criou um contexto de elevada opacidade económica, dificultando a avaliação objetiva da sustentabilidade da atividade e da existência de eventuais distorções concorrenciais.

O presente documento visa propor a criação de um instrumento técnico e estatístico que permita reforçar a transparência económica do setor, sem interferir na liberdade comercial nem na dinâmica concorrencial.

Enquadramento do problema

Atualmente não existe, em Portugal, qualquer indicador oficial que permita determinar:

- o custo médio por hora de operação da atividade TVDE;
- o custo médio por quilómetro percorrido;
- a estrutura média de custos da atividade (viatura, manutenção, seguro, energia/combustível, encargos fiscais e contributivos);
- a variação regional ou temporal desses custos.

A inexistência de métricas públicas cria um cenário em que:

- não é possível avaliar objetivamente a sustentabilidade económica média do setor;
- operadores não dispõem de base técnica para fundamentar situações de eventual preço predatório;
- autoridades carecem de instrumento estatístico de apoio à análise económica do mercado;
- o debate público ocorre frequentemente sem base quantitativa rigorosa.

Diagnostico técnico

Num mercado com preços dinâmicos, a concorrência legítima pode conduzir a reduções de preço sustentadas por eficiência.

Contudo, podem também ocorrer situações em que determinados níveis médios de remuneração:

- se situem sistematicamente abaixo dos custos médios de operação;
- sejam mantidos durante períodos prolongados;
- visem eliminar concorrência ou consolidar posição dominante.

Sem um referencial técnico independente, torna-se difícil distinguir:

- concorrência saudável baseada em eficiência;
- de estratégias de compressão artificial de preços (preço predatório / dumping).

Importa sublinhar que preços baixos não constituem, por si só, infração concorrencial. A análise exige sempre avaliação económica concreta.

Proposta

Propõe-se a criação de um:

Índice de Referência Económica da Atividade TVDE

A desenvolver pelo **Instituto Nacional de Estatística**, em articulação técnica com o **IMT**.

Características do índice

O índice deverá ter natureza:

- estatística;
- informativa;
- não vinculativa;
- não tarifária.

Poderá incluir:

- custo médio por hora de operação;
- custo médio por quilómetro;
- estrutura média de custos da atividade;
- evolução temporal;
- eventual segmentação regional.

Enquadramento concorrencial e dumping

No âmbito do direito da concorrência, práticas de preço predatório podem enquadrar-se nas competências da **Autoridade da Concorrência**, quando estejam em causa comportamentos suscetíveis de restringir ou falsear a concorrência.

O índice proposto permitiria:

- fundamentar tecnicamente eventuais queixas por parte de operadores;
- apoiar a análise económica da autoridade competente;
- distinguir entre concorrência legítima e práticas economicamente insustentáveis com potencial efeito excludente.

O índice não teria qualquer função de fixação de preços mínimos ou máximos, nem limitaria a liberdade comercial das plataformas.

Princípios orientadores para a revisão da Lei

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve assentar em princípios claros e coerentes, que permitam responder à realidade operacional do setor TVDE, reforçar a legalidade e garantir a sustentabilidade económica da atividade, sem criar distorções ou incentivos à informalidade.

Os princípios abaixo identificados devem orientar toda a intervenção legislativa.

Neutralidade

O índice não intervém na formação de preços, apenas fornece informação estatística.

Transparência

Cria base objetiva para análise económica do setor.

Proporcionalidade

Não impõe obrigações tarifárias nem altera o regime concorrencial.

Sustentabilidade económica e contributiva

Permite avaliar se os níveis médios de remuneração são compatíveis com:

- custos operacionais;
- cumprimento integral das obrigações fiscais e contributivas.

Conclusão

A criação de um Índice de Referência Económica para a atividade TVDE constitui uma medida técnica, proporcional e compatível com o regime concorrencial vigente.

Ao reforçar a transparência do mercado, o Estado:

- melhora a capacidade de fiscalização;
- apoia a análise concorrencial;
- protege operadores cumpridores;
- promove sustentabilidade económica e contributiva;
- fortalece a credibilidade institucional do setor.

Num mercado digital e dinâmico, a informação estatística independente é instrumento essencial para assegurar concorrência saudável e estabilidade estrutural.

CONTRIBUTO PARA A REVISÃO DA LEI N.º 45/2018

Enquadramento dos Modelos Operacionais no Setor TVDE

Proposta técnica para clarificação legal, reforço da transparência e sustentabilidade económica

Síntese Executiva

O setor do transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE) conheceu, desde a entrada em vigor da Lei n.º 45/2018, um crescimento rápido e uma evolução operacional significativa. Essa evolução revelou, contudo, limitações estruturais do enquadramento legal vigente, em particular no que respeita aos **modelos operacionais através dos quais a atividade é organizada no terreno**.

A legislação em vigor definiu os princípios gerais da atividade, mas **não tipificou nem regulou os diferentes modelos de trabalho, utilização de viaturas e relações económicas** que entretanto se consolidaram. Como resultado, o mercado desenvolveu soluções práticas para responder a exigências técnicas das plataformas, necessidades de investimento em frota e escalabilidade da operação.

Estes modelos **não são ilegais na sua génese**, mas a ausência de enquadramento legal claro criou fragilidades jurídicas, fiscais e laborais, originando:

- interpretações divergentes por parte das entidades fiscalizadoras;
- insegurança jurídica para operadores e motoristas cumpridores;
- dificuldades na fiscalização tributária eficaz;
- distorções concorrenciais no mercado.

O presente contributo identifica quatro realidades centrais:

- **Modelo base** — operador, proprietário da viatura e motorista numa única pessoa ou empresa, plenamente compatível com a lei e que deve servir de referência estrutural.
- **Modelo Slot / Comodato** — utilização de viatura própria do motorista associada a um operador, juridicamente fragilizada pelo uso de figuras inadequadas, mas passível de solução simples através do enquadramento claro como prestação de serviços.
- **Utilização de frotas do operador** — prestação de serviços com viaturas do operador, frequentemente confundida com aluguer por falta de clarificação legal.
- **Relação investidor–operador** — investimento em viaturas para exploração na atividade TVDE, atualmente sem enquadramento jurídico próprio.

A proposta apresentada assenta numa abordagem **simples, proporcional e exequível**, baseada em:

- clarificação legal das relações como **contratos de prestação de serviços**;
- distinção objetiva entre prestação de serviços e aluguer de viaturas;
- definição clara das responsabilidades de cada interveniente;
- exigência de cumprimento integral das obrigações fiscais e contributivas;
- facilitação da fiscalização tributária com base em critérios objetivos e transparentes.

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve orientar-se por princípios de **neutralidade, transparência, proporcionalidade e sustentabilidade económica**, promovendo o cumprimento voluntário, reforçando a fiscalização eficaz e protegendo os agentes económicos que atuam de boa-fé.

Uma lei clara e ajustada à realidade do setor permitirá reduzir a informalidade, reforçar a justiça fiscal e garantir estabilidade jurídica, contribuindo para a consolidação sustentável do setor TVDE e para a sua contribuição efetiva para a economia e para a receita do Estado.

Introdução	5
Contexto da revisão da Lei	5
Objetivo do documento	5
Enquadramento dos subscritores.....	5
Origem e evolução dos modelos operacionais no setor TVDE	7
Identificação dos principais riscos decorrentes da ausência de enquadramento legal	8
Risco Fiscal.....	8
Risco Laboral.....	8
Risco Jurídico	9
Risco Concorrencial.....	9
Síntese do ponto.....	9
Modelo Base — Operador / Proprietário / Motorista	10
Enquadramento do modelo	10
Relevância jurídica e regulatória	10
Função deste modelo na revisão da Lei	10
Princípio orientador associado.....	11
Síntese do ponto.....	11
Caso específico: modelo Slot / Comodato	12
Problema concreto	12
Porque é frágil juridicamente.....	12
Solução legislativa simples	13
Caso específico: utilização de frotas e viaturas do operador.....	14
Submodelo A — Comissão / prestação de serviços com viatura do operador	14
Problema	14
Submodelo B — “Aluguer” de viatura ao motorista	14
Problema	14
Confusão com aluguer	15
Proposta de clarificação (solução simples e transversal).....	15
Síntese do ponto.....	15
Enquadramento adicional — Relação Investidor / Operador na utilização de viaturas TVDE	16
Problema identificado	16
Fragilidade jurídica da relação investidor / operador	16

Princípio orientador para a solução	17
Solução legislativa proposta (simples e coerente)	17
Relação com o motorista.....	17
Benefícios da clarificação proposta	18
Síntese do ponto.....	18
Princípios orientadores para a revisão da Lei	19
Neutralidade.....	19
Transparência.....	19
Proporcionalidade	20
Sustentabilidade económica e contributiva.....	20
Síntese do ponto.....	21
Conclusão	22

Introdução

Contexto da revisão da Lei

O setor do transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE) encontra-se, atualmente, num momento determinante do seu percurso de consolidação e maturidade. Decorridos vários anos desde a entrada em vigor da Lei n.º 45/2018, tornou-se evidente a necessidade de proceder à sua revisão, de forma a adequar o enquadramento legal à realidade operacional e económica do setor.

A evolução do mercado, a escala atingida pela atividade e a crescente complexidade das relações entre operadores, motoristas, plataformas e proprietários de viaturas revelaram **limitações estruturais da legislação vigente**, particularmente no que respeita à organização prática da atividade no terreno.

Objetivo do documento

O presente documento tem como objetivo contribuir, de forma construtiva e tecnicamente fundamentada, para o processo de revisão da Lei n.º 45/2018, através da identificação de problemas concretos resultantes da ausência de enquadramento legal claro para os modelos operacionais existentes no setor TVDE.

Pretende-se, em particular:

- contextualizar a origem e evolução desses modelos;
- identificar os riscos jurídicos, fiscais, laborais e concorrenciais associados à atual lacuna normativa;
- apresentar propostas de clarificação legislativa simples, proporcionais e exequíveis, que permitam reforçar a legalidade, a transparência e a sustentabilidade económica da atividade.

Este documento não tem como finalidade defender interesses particulares, mas sim **contribuir para uma solução legislativa equilibrada**, que distinga claramente modelos legítimos de práticas irregulares e promova a estabilidade do setor.

Enquadramento dos subscritores

O presente contributo é apresentado por **empresários e operadores do setor TVDE**, com experiência direta na gestão de operações, investimento em viaturas e relacionamento com plataformas digitais.

A perspetiva aqui exposta resulta de conhecimento prático acumulado ao longo de vários anos de atividade, permitindo uma leitura concreta das dificuldades geradas pela atual redação da lei e das consequências reais que determinadas opções legislativas podem ter no funcionamento do setor.

Os subscritores entendem que uma revisão eficaz da Lei n.º 45/2018 deve assentar em critérios de neutralidade, proporcionalidade e realismo económico, evitando soluções que, por falta de precisão técnica, possam comprometer modelos de negócio legítimos ou incentivar maior informalidade.

Origem e evolução dos modelos operacionais no setor TVDE

A Lei n.º 45/2018 veio criar o enquadramento legal para a atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE). No entanto, essa lei não tipificou nem regulou os modelos operacionais concretos através dos quais a atividade viria a ser exercida no terreno.

Em particular, a legislação não previu de forma expressa:

- os diferentes regimes de utilização e afetação de viaturas;
- as várias configurações possíveis da relação económica entre operador, motorista e proprietário da viatura;
- os fluxos financeiros associados à operação, para além de princípios gerais.

Com o crescimento rápido do setor, a entrada de novos operadores, o aumento do número de motoristas e a necessidade de investimento em viaturas, o mercado foi obrigado a criar soluções práticas para garantir a continuidade da atividade.

Essas soluções deram origem a vários modelos operacionais, que resultam:

- de exigências técnicas impostas pelas plataformas;
- da necessidade de financiamento e gestão de viaturas;
- da adaptação do setor a uma atividade intensiva, de elevada rotatividade e forte pressão económica.

Importa sublinhar que estes modelos não surgem, na sua génese, como práticas ilegais, mas sim como respostas funcionais a uma lacuna normativa. Contudo, a ausência de enquadramento legal claro fez com que:

- modelos economicamente legítimos fossem juridicamente frágeis;
- diferentes entidades interpretassem a lei de forma divergente;
- se criassem condições propícias a irregularidades fiscais e laborais;
- práticas pontuais de incumprimento contaminassem a perceção de modelos inteiros.

Desta forma, o problema central que hoje se coloca não é a existência de vários modelos de trabalho, mas sim o facto de a lei não os descrever, não os distinguir e não estabelecer critérios objetivos para a sua utilização.

Uma revisão legislativa eficaz deve, por isso, partir do reconhecimento desta realidade de mercado, promovendo clarificação, tipificação e regulação proporcional, em vez de soluções que, por via da ambiguidade, acabam por penalizar operadores e motoristas cumpridores.

Identificação dos principais riscos decorrentes da ausência de enquadramento legal

A inexistência de um enquadramento legal claro e tipificado para os modelos operacionais do setor TVDE tem gerado um conjunto de riscos transversais, que afetam não apenas operadores e motoristas, mas também a eficácia da fiscalização, a concorrência leal e a sustentabilidade global do setor.

Estes riscos manifestam-se, em particular, nos planos **fiscal, laboral, jurídico e concorrencial**.

Risco Fiscal

A ausência de regras claras quanto aos modelos operacionais e aos fluxos financeiros associados à atividade cria um elevado grau de incerteza fiscal, traduzido em:

- dificuldades na correta qualificação dos rendimentos gerados;
- interpretações divergentes quanto à natureza dos valores pagos entre operadores e motoristas;
- utilização de figuras jurídicas inadequadas, com impacto direto no enquadramento fiscal;
- risco de correções fiscais retroativas, com efeitos gravosos para agentes económicos que atuam de boa-fé.

Esta incerteza fiscal favorece, simultaneamente, a informalidade e a desigualdade de tratamento entre operadores, penalizando aqueles que procuram cumprir integralmente as suas obrigações tributárias.

Risco Laboral

No plano laboral, a falta de enquadramento legal dos modelos de trabalho existentes potencia:

- interpretações extensivas quanto à existência de vínculos laborais, independentemente da realidade operacional;
- insegurança jurídica para operadores e motoristas quanto à natureza da relação estabelecida;
- utilização indevida de critérios formais para requalificação de relações contratuais, sem consideração pelas especificidades do setor e pelas limitações técnicas impostas pelas plataformas.

A ausência de critérios claros contribui para um clima de instabilidade, dificultando a organização da atividade e a tomada de decisões de investimento.

Risco Jurídico

Do ponto de vista jurídico, a lacuna normativa traduz-se em:

- coexistência de múltiplas interpretações da lei por diferentes entidades;
- insegurança quanto à validade e robustez dos contratos utilizados;
- litigância crescente entre operadores, motoristas e entidades fiscalizadoras;
- dificuldade em distinguir modelos legítimos de práticas irregulares.

Este contexto fragiliza todo o setor, ao tornar imprevisível a aplicação da lei e ao aumentar o risco associado ao exercício da atividade.

Risco Concorrencial

A ausência de enquadramento legal claro tem ainda impactos relevantes ao nível da concorrência, nomeadamente:

- criação de condições desiguais entre operadores que adotam modelos distintos;
- vantagem competitiva indevida para estruturas que operam em zonas cinzentas da lei;
- penalização dos agentes que investem em conformidade e transparência;
- distorção do mercado, com impacto negativo na qualidade do serviço e na sustentabilidade económica da atividade.

Sem regras claras e aplicáveis de forma uniforme, o mercado tende a premiar comportamentos oportunistas em detrimento de práticas responsáveis.

Síntese do ponto

Os riscos identificados resultam diretamente da **ausência de enquadramento legal claro** e não da mera existência de diferentes modelos operacionais. A manutenção deste quadro normativo continuará a gerar insegurança, desigualdade e informalidade, comprometendo os objetivos de legalidade, transparência e sustentabilidade que devem orientar a revisão da Lei n.º 45/2018.

Modelo Base — Operador / Proprietário / Motorista

Enquadramento do modelo

O modelo mais simples e estrutural da atividade TVDE é aquele em que a mesma pessoa singular ou coletiva reúne cumulativamente as funções de:

- operador TVDE;
- proprietário da viatura;
- motorista que executa o serviço.

Neste modelo:

- a viatura pertence ao operador;
- o operador encontra-se registado nas plataformas;
- o operador executa diretamente o serviço de transporte;
- o operador fatura ao cliente final através da plataforma;
- todos os custos e riscos da atividade são integralmente assumidos pelo próprio.

Relevância jurídica e regulatória

Este modelo:

- é plenamente compatível com a Lei n.º 45/2018;
- não levanta ambiguidades fiscais, laborais ou contratuais;
- não depende de figuras jurídicas acessórias;
- constitui o referencial implícito do legislador aquando da aprovação da lei.

Trata-se do modelo em que:

- a relação jurídica é linear;
- a fiscalização é simples;
- a qualificação fiscal é direta;
- não existem cadeias contratuais complexas.

Função deste modelo na revisão da Lei

Este modelo deve ser reconhecido como:

- modelo base de referência da atividade TVDE;
- ponto de comparação para os restantes modelos operacionais;
- prova de que a lei funciona adequadamente quando a organização da atividade é simples.

A existência deste modelo demonstra que:

- os problemas identificados no setor não resultam da atividade em si;
- surgem quando a realidade económica evolui para além do que a lei previa;
- exigem clarificação legislativa, e não revisão do princípio da atividade.

Princípio orientador associado

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve:

- preservar integralmente este modelo;
- garantir que nenhuma alteração legislativa o prejudica direta ou indiretamente;
- utilizá-lo como base conceptual para o enquadramento dos modelos mais complexos.

Síntese do ponto

O modelo operador/proprietário/motorista constitui a forma mais simples, transparente e juridicamente segura de exercício da atividade TVDE. A sua existência deve servir de referência estruturante para a revisão legislativa, permitindo enquadrar adequadamente os restantes modelos sem comprometer a coerência do sistema.

Caso específico: modelo Slot / Comodato

Problema concreto

O denominado modelo de *slot* ou *comodato* surgiu como resposta prática a uma lacuna do enquadramento legal vigente, associada à forma como a atividade TVDE é organizada no terreno.

Neste modelo:

- o **operador TVDE** é o titular da operação e encontra-se registado nas plataformas;
- é o **operador** quem fatura ao cliente final através da plataforma;
- o **motorista** presta um serviço de condução ao operador, ao abrigo de um **contrato de prestação de serviços** (recibo verde);
- o motorista utiliza uma **viatura de sua propriedade**;
- a viatura é associada à operação do operador, tradicionalmente através de um contrato de comodato, para cumprimento de exigências técnicas das plataformas;
- a remuneração do motorista resulta do valor produzido, sendo aplicada uma retenção económica previamente acordada (valor fixo ou percentagem).

Este modelo permitiu o crescimento do setor e a adaptação às exigências operacionais das plataformas, mas assenta numa construção jurídica que a lei não previu nem regulou expressamente.

Porque é frágil juridicamente

A fragilidade do modelo decorre essencialmente da **figura jurídica utilizada para associar a viatura à operação**, e não da relação económica entre operador e motorista.

O comodato é, por definição legal, um contrato gratuito de empréstimo de uso. A sua utilização neste contexto gera ambiguidades relevantes, nomeadamente:

- confusão entre a utilização da viatura e a prestação do serviço de condução;
- dificuldade em qualificar juridicamente os mecanismos de repartição do valor produzido;
- risco de interpretações que enquadram indevidamente o modelo como aluguer encapotado;
- insegurança fiscal e jurídica para operadores e motoristas que atuam de boa-fé.

Adicionalmente, a lei não esclarece que:

- a viatura, independentemente da figura jurídica utilizada, tem de cumprir **todas as condições técnicas exigidas pelas plataformas** (inspeção aplicável, seguro adequado à atividade, demais requisitos operacionais);
- a relação entre motorista e operador é, por natureza, uma **relação de prestação de serviços**, e não um vínculo laboral;

- o motorista mantém liberdade de cessar a relação e **mudar de operador**, inexistindo exclusividade jurídica.

A ausência destas clarificações legais contribui para interpretações erradas e para a fragilização de um modelo funcional.

Solução legislativa simples

A solução passa por clarificar expressamente na lei a realidade operacional existente, eliminando a necessidade de recorrer a figuras jurídicas inadequadas.

Propõe-se que a revisão da Lei n.º 45/2018:

- reconheça que o **motorista presta um serviço ao operador TVDE**, ao abrigo de contrato de prestação de serviços;
- clarifique que o **operador é o titular da operação e da faturação** perante o cliente final;
- permita que o motorista execute o serviço **utilizando viatura própria**, sem necessidade de contrato de comodato;
- determine que a viatura utilizada pelo motorista deve cumprir **todas as condições técnicas e de segurança exigidas pelas plataformas** para operar na atividade TVDE, incluindo inspeções aplicáveis, seguro adequado e demais requisitos;
- esclareça que os mecanismos de repartição do valor produzido (valor fixo ou percentagem) fazem parte da organização económica da operação e **não configuram aluguer de viaturas**;
- afirme expressamente que o motorista **não se encontra em regime de exclusividade**, mantendo a liberdade de cessar a relação e mudar de operador, não se configurando dependência jurídica.

Esta clarificação permitiria:

- eliminar a ambiguidade jurídica atualmente existente;
- reduzir riscos fiscais e laborais indevidos;
- reforçar a transparência contratual;
- alinhar a lei com a realidade operacional do setor, sem destruir modelos de negócio legítimos.

Caso específico: utilização de frotas e viaturas do operador

A utilização de frotas e viaturas pertencentes aos operadores TVDE resulta da necessidade de investimento, escala operacional e continuidade do serviço. A ausência de enquadramento legal específico para esta realidade tem, contudo, originado confusão conceptual e fragilidade jurídica.

No setor coexistem atualmente dois submodelos distintos, que importa analisar à luz de uma solução comum.

Submodelo A — Comissão / prestação de serviços com viatura do operador

Problema

Neste submodelo:

- a viatura é **propriedade do operador**;
- o operador suporta os custos associados à viatura (aquisição, seguro, manutenção, energia, portagens);
- o operador é o titular da operação e da faturação ao cliente final;
- o motorista presta um serviço de condução ao operador, ao abrigo de **contrato de prestação de serviços**;
- a remuneração do motorista resulta do valor produzido, com **retenção de valores previamente acordados**.

Este modelo funciona na prática, mas não se encontra descrito na lei, o que gera interpretações erradas quanto à sua natureza.

Submodelo B — “Aluguer” de viatura ao motorista

Problema

Neste submodelo:

- a viatura é propriedade do operador;
- a viatura é utilizada pelo motorista em regime continuado;
- existe um pagamento fixo ou retenção associada à utilização da viatura;
- o modelo é frequentemente interpretado como aluguer, pela forma como os valores são apresentados.

A principal fragilidade deste submodelo não está na sua lógica económica, mas na **forma jurídica utilizada para o estruturar**, que conduz à confusão com o regime de aluguer de viaturas.

Confusão com aluguer

A confusão entre estes submodelos e o aluguer de viaturas resulta, essencialmente, de dois fatores:

- a inexistência de um enquadramento legal claro para a utilização de frotas no TVDE;
- a ausência de distinção entre **retenções económicas no âmbito de um contrato de prestação de serviços** e pagamentos autónomos pelo uso da viatura.

Quando os valores retidos não estão claramente integrados num contrato de prestação de serviços, abre-se espaço para interpretações erradas e para exigências desproporcionadas de enquadramento como rent-a-car.

Proposta de clarificação (solução simples e transversal)

Propõe-se que a revisão da Lei n.º 45/2018 consagre expressamente que:

- o motorista pode prestar serviços de condução ao operador **utilizando viatura pertencente ao operador**;
- essa relação é enquadrada exclusivamente através de **contrato de prestação de serviços**;
- os valores acordados entre operador e motorista, incluindo retenções fixas ou percentuais, fazem parte da organização económica da prestação de serviços;
- tais valores **não configuram aluguer de viaturas**, desde que não exista pagamento autónomo e destacado pelo uso do veículo;
- o operador mantém a titularidade da operação e da faturação ao cliente final;
- o motorista mantém autonomia na organização da sua atividade e liberdade para cessar a relação contratual.

Este enquadramento permite:

- eliminar a confusão com o aluguer de viaturas;
- reduzir significativamente o risco fiscal e jurídico;
- manter modelos de negócio existentes;
- alinhar a lei com a realidade operacional do setor, sem criar regimes artificiais ou desproporcionados.

Síntese do ponto

A clarificação da utilização de frotas no setor TVDE passa por uma solução simples: **integrar toda a relação económica num contrato de prestação de serviços**, evitando construções paralelas que geram insegurança jurídica. Com regras claras, a distinção entre prestação de serviços e aluguer torna-se objetiva, transparente e facilmente fiscalizável.

Enquadramento adicional — Relação Investidor / Operador na utilização de viaturas TVDE

Problema identificado

No setor TVDE existe, na prática, um modelo adicional em que:

- um **investidor** adquire a viatura;
- a viatura é entregue a um **operador TVDE** para exploração na atividade;
- o operador integra essa viatura na sua operação;
- posteriormente, a viatura é utilizada por um motorista, normalmente no âmbito de um modelo designado informalmente como “aluguer”.

Este modelo surge por necessidade económica (financiamento de frota, partilha de risco, entrada de capital), mas **não encontra enquadramento claro na Lei n.º 45/2018**, nem no direito comum aplicado de forma simples à atividade TVDE.

Fragilidade jurídica da relação investidor / operador

O principal problema deste modelo reside na **relação jurídica entre o investidor e o operador**, que hoje é frequentemente estruturada de forma informal ou através de figuras jurídicas inadequadas.

As fragilidades são as seguintes:

o **comodato** não é adequado, uma vez que:

- o investidor visa um retorno económico;
- a viatura é explorada comercialmente;

o **aluguer clássico** (rent-a-car):

- implicaria CAE próprio, IVA e requisitos incompatíveis com a lógica da operação TVDE;
- a ausência de tipificação legal leva a:
- cadeias contratuais frágeis;
- risco fiscal elevado;
- confusão entre aluguer, prestação de serviços e exploração económica.

Como consequência, um modelo que responde a uma necessidade real de investimento passa a existir num **regime de incerteza jurídica permanente**.

Princípio orientador para a solução

O ponto-chave é este:

O investidor **não presta transporte**,
o investidor **não presta serviços ao motorista**,
o investidor **coloca um ativo produtivo ao serviço da operação do operador**.

Logo, a relação relevante a regular é **investidor ↔ operador**, e não investidor ↔ motorista.

Solução legislativa proposta (simples e coerente)

Propõe-se que a revisão da Lei n.º 45/2018 preveja expressamente que:

- a viatura pode ser colocada à disposição de um operador TVDE por um **investidor**, para exploração exclusiva no âmbito da atividade;
- essa relação seja enquadrada através de um **contrato de exploração/afetação de viatura à atividade TVDE**, celebrado entre investidor e operador;
 - o operador assume:
 - a responsabilidade operacional da viatura;
 - a conformidade com todos os requisitos legais e técnicos da atividade (seguro, inspeções, plataformas);
 - a integração da viatura na sua organização produtiva;
 - o investidor é remunerado pelo operador nos termos contratualmente acordados, como retorno do investimento;

esta relação **não configura aluguer ao público**, nem atividade de rent-a-car.

Relação com o motorista

No âmbito deste enquadramento:

- o motorista mantém uma relação **exclusivamente com o operador**;
- essa relação é enquadrada como **contrato de prestação de serviços**, nos termos já descritos no Ponto 4;
- o motorista não tem qualquer vínculo jurídico com o investidor.

Desta forma, elimina-se:

- a cadeia contratual confusa;
- o risco de requalificação indevida;
- a mistura de figuras jurídicas incompatíveis.

Benefícios da clarificação proposta

- Criação de um enquadramento legal para o investimento em frota TVDE;
- Redução do risco fiscal e jurídico;
- Maior transparência nas relações contratuais;
- Separação clara de responsabilidades:
 - investidor (capital);
 - operador (exploração);
 - motorista (prestação do serviço).

Síntese do ponto

A ausência de enquadramento legal da relação investidor–operador tem levado à utilização de soluções juridicamente frágeis. A criação de um **regime claro de afetação da viatura à exploração TVDE**, através de contrato entre investidor e operador, permite resolver esta fragilidade sem recorrer ao regime de aluguer nem comprometer a sustentabilidade do setor.

Princípios orientadores para a revisão da Lei

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve assentar em princípios claros e coerentes, que permitam responder à realidade operacional do setor TVDE, reforçar a legalidade e garantir a sustentabilidade económica da atividade, sem criar distorções ou incentivos à informalidade.

Os princípios abaixo identificados devem orientar toda a intervenção legislativa.

Neutralidade

A revisão da lei deve respeitar o princípio da **neutralidade**, evitando favorecer ou penalizar determinados modelos operacionais, desde que estes sejam legais, transparentes e cumpridores das suas obrigações.

- A função da lei deve ser:
- regular comportamentos;
- definir regras claras;

assegurar igualdade de tratamento.

Não deve ser:

- escolher modelos económicos vencedores;
- eliminar soluções de mercado apenas por não estarem expressamente previstas na lei anterior.

A neutralidade legislativa é condição essencial para garantir estabilidade jurídica e confiança dos agentes económicos.

Transparência

A transparência deve ser um princípio central da revisão da Lei, nomeadamente no que respeita a:

- relações contratuais entre operadores, motoristas e, quando aplicável, investidores;
- fluxos financeiros associados à atividade;
- repartição do valor produzido.

Modelos claros, bem definidos e corretamente enquadrados facilitam:

- a compreensão por parte das entidades fiscalizadoras;
- a correta qualificação fiscal dos rendimentos;
- a distinção entre modelos legítimos e práticas irregulares.

A ausência de transparência favorece interpretações divergentes e dificulta a fiscalização eficaz.

Proporcionalidade

A intervenção legislativa deve ser **proporcional aos riscos efetivamente identificados**, evitando soluções excessivas que criem custos desnecessários ou inviabilizem modelos de negócio legítimos.

A lei deve:

- corrigir fragilidades reais;
- eliminar ambiguidades jurídicas;
- reforçar mecanismos de controlo e fiscalização;

sem impor:

- regimes desajustados à natureza da atividade;
- exigências administrativas ou fiscais desproporcionais;
- enquadramentos pensados para setores com lógica económica distinta.

A proporcionalidade é essencial para garantir cumprimento efetivo da lei.

Sustentabilidade económica e contributiva

A sustentabilidade económica do setor TVDE está diretamente ligada à sua **sustentabilidade fiscal e contributiva**.

Qualquer modelo operacional que venha a ser reconhecido ou clarificado deve:

- cumprir integralmente as obrigações fiscais e contributivas aplicáveis;
- assegurar a correta declaração de rendimentos;
- contribuir de forma efetiva para a receita fiscal do Estado.

Uma lei clara e bem desenhada:

- facilita o cumprimento voluntário das obrigações tributárias;
- permite uma fiscalização mais simples e objetiva;
- combate a evasão fiscal de forma estrutural, e não apenas reativa.

A fiscalização tributária deve ser reforçada com base em critérios objetivos, beneficiando de:

- modelos legais claramente tipificados;
- fluxos financeiros transparentes;
- responsabilidades bem definidas entre os diferentes intervenientes.

Sem sustentabilidade económica e contributiva, qualquer reforma legislativa estará condenada ao insucesso.

Síntese do ponto

A revisão da Lei n.º 45/2018 deve equilibrar neutralidade, transparência, proporcionalidade e sustentabilidade económica, criando um enquadramento que:

- incentive o cumprimento fiscal;
- facilite a fiscalização;
- proteja os agentes cumpridores;
- reforce a credibilidade do setor TVDE.

Conclusão

A revisão da Lei n.º 45/2018 constitui uma oportunidade decisiva para alinhar o enquadramento legal do setor TVDE com a realidade operacional que se consolidou ao longo dos últimos anos.

Como demonstrado ao longo do presente documento, os diferentes modelos operacionais existentes no setor **não resultam de desvios deliberados à lei**, mas sim da evolução natural de um mercado em crescimento, confrontado com lacunas normativas que a legislação original não previu. A ausência de tipificação e clarificação desses modelos criou fragilidades jurídicas, fiscais e laborais, expondo agentes económicos cumpridores a riscos desnecessários e dificultando uma fiscalização eficaz.

A solução para estes problemas **não passa pela eliminação de modelos**, nem pela imposição de regimes pensados para setores com lógica económica distinta, mas sim por uma abordagem legislativa baseada em:

- reconhecimento da realidade existente;
- clarificação objetiva das relações entre operador, motorista, investidor e viatura;
- integração das relações económicas em contratos de prestação de serviços claros e transparentes;
- reforço do cumprimento e da fiscalização das obrigações fiscais e contributivas.

Uma lei clara, proporcional e neutra permitirá:

- distinguir de forma inequívoca modelos legítimos de práticas irregulares;
- reforçar a segurança jurídica e a confiança dos agentes económicos;
- facilitar a fiscalização tributária e contributiva;
- promover concorrência leal e sustentabilidade económica no setor.

Em sentido inverso, a manutenção do atual quadro de ambiguidade continuará a gerar:

- insegurança jurídica;
- litigância desnecessária;
- incentivos à informalidade;
- penalização dos operadores e motoristas que procuram cumprir a lei.

Os subscritores entendem que uma revisão bem-sucedida da Lei n.º 45/2018 deve assentar em critérios de realismo, proporcionalidade e responsabilidade fiscal, assegurando que o setor TVDE continue a contribuir de forma positiva para a economia, para a mobilidade dos cidadãos e para a receita fiscal do Estado.

Este contributo pretende, assim, apoiar o decisor político com uma leitura técnica, fundamentada e alinhada com a realidade do terreno, colocando a clarificação legislativa ao serviço da legalidade, da justiça fiscal e da estabilidade do setor.

Proposta de Ajustes à Lei n.º 45/2018

Enquadramento Geral

Os motoristas TVDE defendem que a revisão da lei deve assentar em alterações pequenas, objetivas e exequíveis, evitando propostas estruturais que interfiram diretamente com o modelo operacional das plataformas ou que exijam investimentos significativos por parte do Estado.

As associações do setor têm apresentado propostas de grande escala que, na prática, não são aceites pelas plataformas nem financeiramente suportáveis pelo Governo, resultando em bloqueios e ausência de melhorias concretas no terreno.

Neste contexto, apresentamos abaixo um conjunto de medidas cirúrgicas, de baixo impacto sistémico, mas com efeitos positivos diretos na legalidade, na segurança, na justiça fiscal e na sustentabilidade económica da atividade.

1. Circulação de Viaturas TVDE na Faixa BUS

Propõe-se a autorização para que viaturas TVDE possam circular na faixa BUS, à semelhança de outros serviços de transporte regulamentados.

Benefícios:

- Redução dos tempos de viagem e maior eficiência do serviço
- Menor congestionamento nas vias gerais
- Melhor qualidade de serviço ao utilizador
- Impacto nulo na operação das plataformas e sem custos para o Estado

2. Publicidade em Viaturas TVDE

Permitir que viaturas TVDE possam servir de suporte a publicidade (vinilagem parcial ou total), respeitando regras estéticas e de segurança.

Justificação:

- Criação de uma fonte de rendimento adicional para o motorista
- Medida comum noutros países e setores (táxis, transportes públicos)
- Sem impacto negativo para o utilizador ou para o Estado

3. Alargamento da Idade Máxima das Viaturas Elétricas

Proposta de extensão da idade máxima das viaturas a combustão até aos 10 anos e veículos elétricos até 12 anos, desde que cumpram inspeções técnicas rigorosas.

Razões:

- Sustentabilidade ambiental
- Redução do esforço financeiro dos motoristas
- Coerência com políticas de transição energética
- Manutenção da qualidade e segurança do serviço

4. Comunicação Obrigatória das Plataformas à Autoridade Tributária

Esta é considerada a medida mais estrutural e mais importante.

Propõe-se que a plataforma seja obrigada a comunicar mensalmente:

- Identificação dos motoristas ativos
- Valor faturado por cada motorista

- Produção mensal associada à atividade
- Esta informação seria enviada à Autoridade Tributária, permitindo fiscalização automática.

Impacto Esperado:

- Fim da evasão fiscal generalizada no setor
- Igualdade fiscal entre todos os motoristas
- Eliminação de esquemas informais (trabalho sem recibos, pagamentos por fora)
- Maior justiça contributiva

Consequência Natural do Mercado:

Com a fiscalização efetiva:

- Redução do excesso de oferta
- Melhoria da procura
- Viagens mais bem pagas para os motoristas que cumprem a lei

Ou seja, o próprio mercado regula-se, sem necessidade de quotas artificiais ou intervenções pesadas do Estado.

5. Reforço dos Sistemas de Segurança para Motoristas e Passageiros

Propõe-se que a lei promova ou incentive as plataformas TVDE a reforçar os seus sistemas e ferramentas de segurança, tanto para motoristas como para passageiros, através de soluções tecnológicas simples e já amplamente utilizadas noutros setores.

Implementação de sistema de vídeo vigilância nas viaturas, garantindo o cumprimento das normas de proteção de dados, criando assim um efeito dissuasor imediato e registo real dos eventos existentes.

Botão Virtual de Pedido de Ajuda (SOS)

Defende-se a implementação de um botão virtual de emergência, integrado na aplicação da plataforma:

- Do lado do motorista:

Um botão que permita sinalizar imediatamente uma situação de perigo (agressão, ameaça, tentativa de roubo, comportamento violento do passageiro, etc.).
- Do lado do passageiro:

Um botão equivalente que permita ao passageiro reportar situações de risco durante a viagem (condução perigosa, comportamento inadequado do motorista, ameaça à integridade física).

Funcionamento Proposto (exequível e de baixo custo):

- Ativação discreta dentro da app
- Registo automático do momento, localização GPS e identificação da viagem

Comunicação imediata para:

- Equipa de segurança da plataforma

Benefícios:

- Aumento real da segurança para ambas as partes
- Prevenção de incidentes graves
- Maior confiança no serviço TVDE
- Reforço da imagem de responsabilidade social das plataformas
- Sem custos relevantes para o Estado
- Sem interferência no modelo económico das plataformas

Esta medida não impõe uma arquitetura técnica específica, permitindo às plataformas liberdade de implementação, desde que cumpram o objetivo de proteção efetiva de motoristas e passageiros.

Enquadramento Estratégico

Tal como nas restantes propostas, esta medida:

- É cirúrgica e concreta
- Não exige investimento público
- Não altera o core do negócio das plataformas
- Produz benefícios imediatos em segurança e confiança no setor

6. Reforço do Controlo dos Exames de Acesso à Licença de Motorista TVDE

Manifesta-se preocupação com o facto de os exames de acesso à licença de motorista TVDE estarem novamente a ser realizados através de centros de formação externos, em vez de serem conduzidos diretamente pelo IMT.

Problema Identificado:

A descentralização dos exames cria mais um ponto vulnerável a práticas irregulares

Aumenta o risco de:

- Aprovações indevidas
- Facilitação ilegal de exames
- Corrupção no acesso à profissão

Proposta:

- Reforço do papel do IMT no controlo, supervisão e validação dos exames
- Auditorias regulares aos centros de formação
- Penalizações efetivas e exemplares em casos de fraude
- Garantia de que o acesso à profissão é feito presencialmente, com critérios rigorosos, transparentes e iguais para todos

Objetivo:

Proteger a credibilidade do setor TVDE, assegurando que apenas motoristas devidamente preparados, avaliados de forma justa e legal, possam exercer a atividade.

Enquadramento Final (reforço político)

Estas propostas adicionais:

- Não criam custos para o Estado
- Não interferem com o modelo das plataformas
- Reforçam a legalidade, a justiça fiscal e a confiança no setor
- Combatem a informalidade e a corrupção
- Protegem os profissionais que cumprem as regras
- No seu conjunto, estas medidas representam uma visão responsável, moderada e operacionalmente viável para a revisão da lei do TVDE.

7. Definição de Locais de Recolha e Largada TVDE em Interfaces de Transporte Público

Propõe-se a definição clara e obrigatória de **locais específicos de recolha e largada de passageiros TVDE** em interfaces de transporte público, nomeadamente **estações ferroviárias, terminais fluviais, rodoviários e outros hubs de mobilidade**, em articulação com as entidades gestoras desses espaços.

Problema identificado:

A inexistência de zonas formalmente designadas para a operação TVDE nestes locais gera:

- Multas recorrentes e muitas vezes contraditórias aplicadas aos motoristas
- Trânsito desorganizado e paragens irregulares

- Conflitos com forças de fiscalização e outros operadores de transporte
- Prejuízos para passageiros e degradação da experiência de mobilidade

Proposta:

- Criação de **zonas TVDE devidamente sinalizadas**, com regras claras de paragem temporária
- Harmonização de critérios a nível nacional, respeitando especificidades locais
- Coordenação entre municípios, gestores de infraestruturas e plataformas

Benefícios

- Redução de infrações e litigância
- Melhoria da fluidez do tráfego
- Aumento da segurança de passageiros e peões
- Integração eficiente do TVDE na rede de transportes públicos
- Medida de baixo custo e alto impacto operacional