



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação Geral de Defesa da Concorrência

Nota Técnica n.º 06076/2017/DF COGTR/SEAE/MF

Brasília, 26 de setembro de 2017.

Referências: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 449 e Nota Técnica n.º 6013/2016/DF/COGUN/SEAE/MF.

Assunto: Regulação anticompetitiva do transporte remunerado individual de passageiros.

Acesso: Público

1. Considerações iniciais¹

1. Em 7 de abril de 2017 foi protocolada junto ao Supremo Tribunal Federal arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) motivada, entre outros, pela violação legal do princípio constitucional da livre concorrência, esculpido no art. 170, IV da Constituição Federal. O ajuizamento da ADPF teria por objetivo permitir que o Supremo Tribunal Federal estendesse o seu entendimento, neste caso, “a quaisquer outras Leis de qualquer Município da Federação que lhe contrariem, sem que seja necessário ajuizamento de outras infundáveis ADPFs”.

2. Os dispositivos constitucionais questionados pela ADPF 449 são os artigos 1º e 2º da Lei Municipal n.º 10.553, de 23 de dezembro de 2016, do município de Fortaleza, no Ceará:

Art. 1º É vedado no município de Fortaleza o transporte público individual de passageiro sem a devida permissão legal.

Art. 2º A infração ao disposto nesta Lei acarretará ao condutor a multa de R\$ 1400,00 (mil e quatrocentos reais), aplicada até o limite de 4 (quatro) vezes o valor da multa, em caso de reincidência no período de 12 (doze) meses.

3. Segundo argumentado na exordial, embora a lei municipal regule, exclusivamente, o transporte *público* individual de passageiros – determinando que o exercício da atividade dependa de autorização pelo Poder Público -, a Prefeitura de Fortaleza teria estendido a aplicação do dispositivo ao transporte *privado* individual de passageiros.

Também é de se salientar que esta Norma – que em sua mera literalidade proibiria apenas o transporte público individual sem autorização – tem sido o fundamento legal das apreensões dos veículos cadastrados nos aplicativos de intermediação de serviço de transporte privado individual.

4. A petição denuncia, ainda, que a norma teria sido o resultado de uma política de proteção aos taxistas, contra o avanço dos serviços de transporte prestados a partir da plataforma *over-the-top* (OTT) Uber. Segundo pugnado pelo Partido Social Liberal – na condição de requerente da ADPF 449 -, a Lei Municipal n.º 10.553, de 2016, nasceu do Projeto de Lei n.º 146,

¹ Esta nota incorpora a Nota Técnica n.º 6013/2016/DF/COGUN/SEAE/MF, elaborada por Tania Ferreira de Oliveira.

de 2016, que visava coibir o transporte remunerado individual de passageiros facilitado por OTTs. O projeto de lei em questão foi apresentado, originalmente, com a seguinte redação:

Art. 1º Fica proibido, no âmbito do Município de Fortaleza, o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados ou não através de aplicativos.

Art. 2º Para os efeitos esta Lei fica determinado que os serviços de transporte individual, de qualquer modalidade, são considerados serviços públicos e devem ser prestados de forma adequada, conforme preceitua o artigo 3º da Lei Nº 12468, de 26 de agosto de 2011, e da Lei Municipal Nº 4.164, de 03 de maio de 1973.

Art. 3º A infração ao disposto nesta Lei acarretará ao condutor e às empresas administradoras dos aplicativos, e à qual o veículo apreendido esteja ligado, solidariamente, a multa de R\$6.000,00(seis mil reais), apreensão de veículo e demais sanções cabíveis.

5. O objetivo de reservar o mercado aos atuais detentores de outorga poderia ser confirmado pelo disposto na exposição de motivos que acompanhava o Projeto de Lei nº 146, de 2016, cujos excertos abaixo foram destacados pelo requerente:

Embora seja inegável o valor de novas tecnologias para o aprimoramento dos serviços, não se pode permitir o uso das mesmas quando em completo desacordo com a lei vigente.

[...]

Assim, visando proteger o sistema e os profissionais do setor, ambos definidos e reconhecidos em Lei, esta propositura visa evitar a proliferação de serviços que possam colocar em risco os usuários, criar novos subterfúgios para a atuação de profissionais e veículos clandestinos que, em face da deficiência da fiscalização, já agem junto a hotéis, aeroportos e terminais rodoviários.

Este transporte é oferecido em Fortaleza pela Uber, uma empresa multinacional de transporte privado urbano baseado em tecnologia disruptiva em rede, através de um aplicativo E-Hailing que oferece o serviço semelhante ao táxi tradicional, conhecido popularmente como serviços de "carona remunerada".

6. A alteração da redação do Projeto de Lei nº 146, de 2016, para o texto final da Lei Municipal nº 10.553, de 2016, aprovado pela Câmara Municipal de Fortaleza, deixaria claro, porém, aos olhos do representante, que o propósito de regular serviços privados de passageiros não teria encontrado agasalho no texto aprovado pelo Legislativo local. Desse modo, o vício de inconstitucionalidade não estaria presente no texto legal, mas, sim, na interpretação que a Prefeitura de Fortaleza viria dando à Lei Municipal nº 10.553, de 2016.

7. Tendo em vista a natureza concorrencial da discussão realizada em sede da ADPF 449; tendo a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae) já se manifestado acerca dos impactos à concorrência da introdução dos aplicativos de transporte individual de passageiros por meio da Nota Técnica nº 06013/2016/DF/COGUN/SEAE/MF, de 04 de fevereiro de 2016²; e levando-se em consideração a experiência da Seae na promoção da concorrência em órgãos do governo e perante a sociedade, positivada no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, vimos, por meio da presente nota, apresentar os nossos subsídios, solicitando o ingresso da Seae na condição de *amicus curiae*, com supedâneo no art. 139 do Código de Processo Civil.

2. Da Atribuição de Promoção da Concorrência pela Seae

8. Na atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)³, uma das competências desta Secretaria é “propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País” (art. 19, VI da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011).

² Por provocação da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em representação formulada pela Associação Brasileira das Associações e Cooperativas de Motoristas de Táxi em face da atuação da empresa Uber do Brasil Tecnologia Ltda..

³ O SBDC é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

9. Dentro desse contexto, está entre as atribuições da Seae a advocacia, ou promoção da concorrência, que consiste em esclarecer e incutir nos agentes econômicos e na Administração Pública os ganhos de bem-estar que a introdução e a manutenção da concorrência produzem. Tais benefícios, de modo geral, traduzem-se em preços menores e qualidade superior de bens e produtos, além de maior incentivo à inovação tecnológica. Em suma, a advocacia da concorrência visa fomentar a concorrência na sociedade (o que necessariamente inclui o meio empresarial) e nos órgãos da Administração Pública.

10. Uma das formas de se promover a advocacia da concorrência é a identificação, pelos órgãos que compõem o SBDC, de normas legais ou infralegais que tenham o condão de ferir ilicitamente a livre iniciativa ou a livre concorrência, conforme artigo 170, IV da Constituição Federal. Ressalta-se que, do ponto de vista institucional, a Seae não constitui instância deliberativa dentro do SBDC, embora possa provocar ou instigar eventuais mudanças normativas ou regulatórias.

11. Assim, segundo a competência estabelecida no inciso VI do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, a presente nota técnica visa analisar os impactos da introdução dos aplicativos, entre os quais o Uber, sobre o serviço de transporte individual de passageiros. Além disso, busca-se levantar questões acerca da estrutura regulatória do serviço de táxi, no sentido de orientar ações de advocacia da concorrência no mercado de transporte individual de passageiros.

3. Transporte *Público* Individual de Passageiros *vis-à-vis* Transporte *Privado* Individual de Passageiros

12. A distinção entre transportes *público* e *privado* individuais de passageiros é elemento central na peça exordial do Partido Social Liberal que deu origem a esta ADPF. Se, por um lado, parece-nos correto o entendimento de que o serviço remunerado intermediado pelos aplicativos de carona tem operado segundo a interpretação de que não tenha natureza pública, parece-nos, por outro lado, necessário abordar, com maior profundidade, sob o ponto de vista concorrencial, por que, sendo necessário eliminar, ou atenuar a assimetria regulatória entre os dois serviços, o caminho mais natural seria caminhar no sentido da desregulamentação dos serviços do setor. Ou, caminhando no sentido oposto, não se reconhecendo a sofisticação dos consumidores e a capacidade de autodisciplina do mercado, sendo o objetivo do Poder Público preservar a natureza pública dos serviços de táxi, por que seria necessário acentuar as diferenças entre os serviços em prol do atendimento de objetivos de segurança, continuidade, universalidade (art. 175, parágrafo único da Constituição Federal), sem que se coíba o salto de qualidade que a pressão competitiva trouxe aos serviços de transporte individual de passageiros.

13. A definição da política pública para o transporte individual de passageiros está a cargo dos municípios, no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo o art. 21, XX c/c 22, IX da Constituição Federal compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento dos transportes urbanos. Compete, porém, aos municípios, nos termos do art. 30, I e V da Magna Carta, “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços *públicos* de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” [grifamos].

14. Esse entendimento é reforçado pelo art. 12 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, segundo o qual:

Os serviços de *utilidade pública* de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. [destacamos]

15. O transporte *público* individual de passageiros é, segundo art. 4º, VIII dessa lei, o “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”. Por sua vez, o art. 2º da Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011, torna o transporte *público* individual *remunerado* de passageiros atividade privativa dos profissionais taxistas.

16. O poder municipal para limitar o transporte individual *remunerado* de passageiros aos taxistas depende, portanto, de que àquele seja conferida natureza pública. Em razão de a concessão e a permissão de serviços públicos aos particulares representarem a reserva de mercado a alguns agentes econômicos e imporem barreiras à entrada de novos concorrentes e à liberdade de iniciativa – afetando os objetivos previstos nos artigos 1º, IV e 170, IV da Constituição Federal -, é necessário que elas encontrem justificativa nos objetivos agasalhados no parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal (e corroborados pelo art. 12 da Lei nº 12.587, de 2012), notoriamente qualidade de serviço (segurança e qualidade, por exemplo) e universalização (modicidade tarifária).

17. Nessa mesma linha, faz-se mister que a regulação não se torne produto da captura do Estado por setores rentistas que, como tais, derivem a sua renda da proteção legal conferida pelo Estado contra a concorrência, em detrimento do bem-estar social. Não é à toa que, incorporando a *state action* norte-americana, tem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e a melhor doutrina no Brasil acolhido o princípio de que a livre concorrência só possa ser afastada pela regulação nos limites estritamente necessários para a consecução de uma política pública escolhida pelo Estado e, por subsequente, somente se o Estado supervisionar ativamente o atingimento dos objetivos por ela propostos.

18. Todo o exposto nos permite antecipar, pelo menos, que:

- o transporte individual *não remunerado* de passageiros **não** é atividade privativa dos taxistas. Cabe fazer a ressalva de que a definição do que vem a ser um *serviço não remunerado* ainda está sujeito a interpretação e não há nada que garanta, *ex ante*, que a remuneração direcionada ao custo, sem fins lucrativos, do transporte de passageiro – como o caso do *car pooling* -, não venha a ser contestada, por exemplo, por serviços como Uber e por taxistas, que adotam a carona como atividade econômica e que, portanto, possam ser afetados pela proliferação da economia de colaboração;
- compete ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo municipal, respectivamente, disciplinar e regulamentar o transporte *remunerado* individual de passageiros de interesse local e definir quais modalidades terão *natureza pública* e, dessa forma, serão prestadas, com exclusividade, pelos taxistas. Note-se que, da mesma forma que é possível manter, ou alargar o alcance da regulação do Estado, é possível -- e, como tentaremos mostrar, desejável -- que o Estado, diante da efetividade do controle difuso viabilizado pela inovação tecnológica, reconheça a necessidade de reduzir a abrangência da regulação do Estado; e

19. Portanto, o poder regulador municipal para limitar a concorrência e a liberdade de iniciativa por meio da concessão, ou da permissão de serviço público depende da incapacidade de o mercado conseguir atingir, com menor sacrifício para a concorrência e para a liberdade de iniciativa, os objetivos qualitativos e de cobertura que eventual regulação buscaria alcançar. Em outras palavras, os limites da regulação da atividade econômica e do direito de transportar e deixar-se transportar por terceiro estarão sempre sujeitos à análise de constitucionalidade do dispositivo de lei que ameace as liberdades constitucionais de iniciativa, de locomoção, de expressão e de concorrência. Parece-nos, portanto, que, embora serviços de carona intermediados por plataformas OTT tenham-se tornado sucessores, com penetração muito mais difusa, dos antigos serviços de contratação de motorista particular e

venham, na esteira daqueles, apresentando-se como serviços *remunerados privados* individuais de passageiros e exercendo as suas atividades de forma não regulada, nada obsta que os municípios venham, a qualquer tempo, ainda que sujeitos ao controle *ex post* de constitucionalidade e na contramão dos avanços trazidos pela concorrência, a regulamentar o seu exercício e a conferir conceito demasiadamente abrangente de serviços públicos que abranja qualquer transporte individual de passageiros.

20. Nos itens abaixo, apresentaremos subsídios que objetivam identificar em que sentido a tecnologia pode viabilizar a substituição do controle concentrado de qualidade realizado pelo Estado. Mecanismos difusos de análise de precedentes, de atualização da frota, de atendimento eficiente, de previsão do valor final da corrida, de controle da rota, de compartilhamento da rota com terceiros, de conferência e compartilhamento com terceiros dos dados do carro e do motorista – todos benefícios trazidos pelos aplicativos de carona – permitem monitorar, instantaneamente, muito mais itens do que o Estado consegue fiscalizar, com defasagem, por meio de blitz, vistorias, renovações de habilitações e sistemas de pontuação, permitindo que se atinja um nível de qualidade e segurança mais desejável do que aquele que tínhamos antes da introdução da inovação schumpeteriana no segmento de transporte individual de passageiros.

21. A atuação do mercado tem permitido, ainda, diferenciar o serviço segundo a elasticidade do consumidor ao conforto, ao espaço, ao tempo, ao preço. Por ser difuso, o controle pelo consumidor traz a percepção, em tempo real, do mercado quanto à qualidade do prestador de serviços. Ademais, o recurso à tecnologia permite que tanto a plataforma intermediária, quanto o usuário punam o motorista pela recusa do transporte ponto-a-ponto, reduzindo os riscos de que o motorista se recuse a atender a determinadas localidades e garantindo maior controle sobre a cobertura efetivamente realizada pelos taxistas. Por fim, a pressão competitiva existente entre as plataformas, como Uber, Lyft, Cabify, Televo – que são utilizadas de forma concorrente pelos mesmos prestadores de serviços e pelos mesmos consumidores -, cria uma perene pressão pela inovação e pela criação de mecanismos que tornem o controle de qualidade mais eficiente, compensando os melhores motoristas e os melhores clientes.

22. Esta nota sinaliza, portanto, que o Estado, dentro do seu papel de regulador trazido pelo art. 174 da Constituição Federal, deve fiscalizar o exercício da atividade econômica estritamente quanto o mercado não equacione o problema por si próprio com maior eficiência. Por outro lado, cumpriria ao Estado atuar exclusivamente quando haja falhas de mercado a serem remedidas – desse modo, nos termos dos artigos 30, I c/c 174 da Constituição Federal, poderia o Estado incentivar, ou determinar, dentro dos limites admissíveis na esfera concorrencial, o compartilhamento/cruzamento interplataformas dos dados de clientes e motoristas em face dos quais pesem acusações graves à segurança e à integridade dos demais passageiros e motoristas do transporte individual de passageiros.

4. O Serviço Tradicional de Táxi

23. O serviço tradicional de táxi é regulamentado no mundo inteiro, o mesmo ocorrendo no Brasil. A Lei nº 12.587, de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, define transporte público individual como o serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas (art. 4º, inciso VIII). Assim, o serviço de transporte individual de passageiros por meio de táxi é tradicionalmente considerado um serviço de

utilidade pública ou de interesse público⁴. A prestação do serviço de táxi, em regra, depende de outorga da municipalidade e é submetida à regulamentação por parte do Poder Público local.

24. Da mesma forma, a Lei nº 12.468, de 2011, que regulamenta a profissão de taxista, define que “é atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte *público* individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros” (art. 2º) [grifamos]. Ademais, esta lei também apresenta os requisitos e as condições para a atividade do profissional taxista.

25. Os táxis são caracterizados ostensivamente por meios diversos (cor, sinais, número etc), o que permite aos passageiros identificá-los com facilidade nas vias públicas. Dispõem de áreas públicas especialmente reservadas pelas prefeituras para a espera de corridas (pontos de táxi), possuem garantia de remuneração mínima por corrida (bandeirada) e benefícios tributários no âmbito federal e dos entes federados⁵.

26. Em alguns municípios, como São Paulo e no Distrito Federal, os taxistas têm a prerrogativa de transitar em vias exclusivas destinadas ao transporte coletivo. Em contrapartida, o taxista não deve recusar passageiro, ou o trajeto por ele solicitado e não pode praticar preços superiores aos estabelecidos em regulamento. A ideia de serviço *aberto ao público* (art. 4º, VIII da Lei nº 12.587, de 2012) relaciona-se com a obrigatoriedade de atendimento universal.

27. Os serviços de táxi possuem características intermediárias entre os veículos privados e os ônibus, sem uma rota regular e contínua (Kang, 1998)⁶. Diferem dos serviços de transporte de massa, não estando acessível ao público em geral em função da alta tarifa, além de não possuírem rotas preestabelecidas e horários fixos (Homburger, 1982, *apud* Dias, 2007)^{7,8}.

28. Basicamente, o serviço de táxi é disponibilizado ao consumidor de três formas distintas: (i) nas ruas, com o táxi em movimento (bandeirada); (ii) nos pontos de táxi, pelo sistema FIFO (*first-in-first-out*); e (iii) por meio dos serviços de radiotáxis. Os primeiros possuem como característica principal a constante circulação nas ruas durante o período de serviço, atendendo àqueles que acenam solicitando o serviço, ou seja, não ficam parados em pontos e nem atendem por telefone. Os segundos ficam parados em pontos pré-determinados (aeroportos, por exemplo) e podem ser contratados no próprio ponto ou por telefone. Já o radiotáxi é caracterizado por pertencer ou ser associado a uma empresa que presta serviços ao consumidor por meio de uma central telefônica, que despacha o táxi via radiocomunicação até o local em que se encontra o passageiro.

⁴ A definição do transporte individual de passageiros como sendo de utilidade pública foi estabelecida pela Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013, que alterou o art. 12 da Lei nº 12.587/2012.

⁵ No âmbito federal, o benefício se dá por meio da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI para aquisição de veículo destinado ao transporte autônomo de passageiros (táxi), conforme a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 987, de 22 de dezembro de 2009. Nos estados, por exemplo, o Distrito Federal isenta, por tempo determinado, o pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA (Lei nº 4.727, de 28 de dezembro de 2011) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços ICMS (Decreto nº 18.955, de 22 de dezembro de 1997 – Convênio ICMS 67/12); no estado do Paraná, a isenção do ICMS é garantida pelo Convênio ICMS nº 33, de 6 de julho de 2001, e o Decreto nº 2870, de 27 de agosto de 2001.

⁶ KANG, C. H. (1998) *Táxi Deregulation: international comparison*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies – University of Leeds. Disponível: <http://www.taxi-library.org/kang0898.htm>. Acesso em 07/12/2015.

⁷ Homburger, W. S. (1982). *Urban Transit*. IN: Institute of Transportation Engineers. Transportation and Traffic Engineering Handbook (2ª ed.) Prentice-Hall, Londres.

⁸ DIAS, Flávio A. O. P (2007). *Serviços de Táxi: Elementos Para Um Novo Modelo Regulatório*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf. Acesso em 07/12/2015.

29. Conforme relatório da *Productivity Commission* (1999)⁹ do governo australiano, na época o segmento de radiotáxi era o mais dinâmico e apresentava maior crescimento nas grandes cidades. Na ocasião, na cidade de Sydney, os radiotáxis representavam 40% do serviço de táxi, sendo os principais concorrentes dos taxistas que operavam nos pontos de táxi.

30. Do lado da demanda pelo serviço de táxi, Dias (2007) apontou alguns fatores que influenciam a disposição do consumidor na demanda pelo serviço:

- (i) nível tarifário: geralmente por meio da combinação da bandeirada e da tarifa métrica (bandeira 1 e bandeira 2)¹⁰.
- (ii) expectativa de tempo de espera dos passageiros: nos mercados em que os taxistas ainda fazem ronda nas ruas (bandeiradas), o tempo de espera é determinado pela interação entre a oferta e a demanda, e isso influencia substancialmente na decisão do passageiro em esperar ou não por um táxi¹¹;
- (iii) momento: a demanda por táxi é altamente variável, dependendo da hora do dia, do dia da semana e do período do ano;
- (iv) fatores climáticos: a expectativa, ou o fato de chover ou de fazer frio pode afetar a demanda pelo serviço;
- (v) disponibilidade e preço dos serviços alternativos de transporte: outras alternativas de transporte podem impactar na demanda dos serviços de táxi, tais como, carro particular, ônibus, metrô e até mesmo a viagem a pé;
- (vi) atividade econômica: o ritmo da economia, em especial das atividades de negócio, turismo e lazer, pode elevar, ou reduzir a demanda por serviços de táxi; e
- (vii) imperfeições no mercado: a principal delas é o custo ao passageiro devido ao tempo de espera e à assimetria de informações.

31. Visando atender às demandas dos consumidores, o serviço tradicional de táxi tem buscado otimizar o serviço de agendamento de corridas por meio de aplicativos de *smartphones*. O cliente pode solicitar o serviço de táxi sem ter que ligar para uma cooperativa, ou procurar nas ruas e pontos. No Brasil, os aplicativos mais conhecidos são o *EasyTaxi* e o *99*. Ambos são aplicativos de agenciamento de viagens desenvolvidos por empresas brasileiras, que cadastram exclusivamente motoristas que possuem a licença, ou autorização para exercer a profissão de taxista¹². O *EasyTaxi* está presente em 420 cidades de 30 países, enquanto o *99* está disponível em 300 cidades brasileiras.

32. Por fim, cabe mencionar que alguns motoristas de táxi utilizam mais de um aplicativo para aumentar o número de corridas e, conseqüentemente, o faturamento. Há, inclusive, notícia de taxistas fazendo corridas paralelas pelo *Über*, o que lhes conferiria maior

⁹ Productivity Commission (1999). *Regulation Of The TaxiTaxi Industry*. Ausinfo, Canberra. Disponível: <<http://www.pc.gov.au/research/supporting/taxi-regulation/taxiregulation.pdf>>. Acesso em 07/12/ 2015.

¹⁰ Medidores comutam a medição de tarifa métrica para tarifa horária quando o veículo está abaixo da velocidade de transição ou parado. A velocidade de transição é a velocidade na qual a medição no taxímetro passa da base de tempo para a base de distância e vice-versa. Esta velocidade é obtida pela divisão da tarifa horária pela tarifa quilométrica; bandeirada é o valor remuneratório correspondente à taxa de ocupação do veículo-táxi, a partir do qual se inicia a medição. A bandeira 2 é um acréscimo percentual à bandeira 1 como compensação ao taxista quando trabalha nos horários noturnos, fins de semana ou feriados.

¹¹ A densidade populacional e as condições de tráfego também influenciam o tempo de espera.

¹² O *Über* não presta serviço de táxi no País, o que permite que a empresa possa definir seu modelo tarifário, bem como cadastrar motoristas que não tenham licença para atuarem como taxistas.

flexibilidade para angariar clientes¹³. As fontes de receita dos aplicativos são as taxas fixas por corrida, publicidade ou acordos comerciais, bem como a taxa cobrada pelos pagamentos realizados por meios eletrônicos. Os aplicativos não efetuam nenhuma cobrança para o cadastramento de taxistas. Ademais, eles oferecem o serviço corporativo, que permite a elaboração de relatórios *on-line* que auxiliam o monitoramento dos gastos das empresas com o transporte de seus funcionários.

5. O Serviço de Aluguel de Veículos Particulares

33. Outra categoria de serviço de transporte individual de passageiros é o *Private Hire Vehicle - PHV* (serviço de aluguel de veículos particulares – doravante AVP¹⁴), que é o maior concorrente dos serviços de táxi na maioria dos países (OFT, 2003)¹⁵. A principal diferença entre eles, nesses países, é que o AVP só pode transportar passageiro pré-agendado, não podendo utilizar os pontos de táxi, ou mesmo angariar passageiros nas ruas. No Brasil, o serviço de aluguel de veículo com motorista, ausente expressa previsão legal, era pouco demandado e seu mercado, bastante restrito, antes da introdução dos aplicativos de carona.

34. Tradicionalmente, o serviço AVP atuava em nichos de mercado mais limitados, mesmo nos países e localidades onde mais se desenvolveu, sendo o serviço de táxi o responsável por atender a maior parte da demanda do serviço de transporte individual de passageiros. Além disso, o fato de não poderem parar em pontos de táxi ou recolher passageiros nas ruas representa verdadeira limitação para a atuação do serviço AVP, pois se torna mais custosa a oferta do serviço para os demandantes.

35. A partir do desenvolvimento de aplicativos de carona, ou transporte individual utilizados em *smartphones*, os serviços AVP incrementaram sua demanda, pois são plataformas que facilitam o acesso de ofertantes (motoristas particulares) aos demandantes do serviço de transporte individual: o aprimoramento da mobilidade do passageiro – pela conjugação da telefonia móvel e pelo desenvolvimento de smartphones com acesso a aplicativos e à rede mundial de computadores – permitiu que a reserva pelo usuário passasse a ocorrer em qualquer ambiente, levando a que, na prática, o motorista de AVP passasse a pegar clientes nas ruas. Dessa maneira, as inovações proporcionaram maior desenvolvimento desse mercado, permitindo que pudesse atender parcela mais significativa da demanda.

36. Dentro desse contexto, a seção seguinte trará uma discussão sobre como funciona o mercado de dois lados que, dadas suas características, possibilitou a introdução de inovações tecnológicas schumpeterianas no serviço AVP.

6. O Mercado de Dois Lados e os Aplicativos de *Smartphones*

37. De maneira geral, os modelos descritivos do Mercado de Dois Lados (M2L) se caracterizam por definir a existência de uma plataforma que tem como objetivo facilitar o

¹³ Bergamim Jr., Giba/Russo, Rodrigo. **Motorista desrespeita regra e usa táxi para rodar como Uber em São Paulo.** In Folha de São Paulo de 29.6.2016. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1786720-motorista-desrespeita-regra-e-usa-taxi-para-rodar-como-uber-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em 6.7.2017.

¹⁴ Neste caso trata-se da contratação de serviços de transportes de passageiros prestados por intermédio de veículos leves de aluguel com motorista, visando o atendimento de demandas individualizadas (personalizadas).

¹⁵ OFFICE OF FAIR TRADING – OFT (2003). *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison.* Anexo J. Office Of Fair Trading, Londres. Disponível: <http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em 10/12/2015.

encontro de ofertantes e demandantes de determinado bem ou serviço (Frajhot, 2015)¹⁶. Essa estrutura é caracterizada pela presença de externalidades positivas de rede, ou seja, a utilidade de um consumidor de um dos lados dependerá da quantidade de usuários do outro lado do esquema. Além disso, cada grupo necessita do outro de alguma forma, de modo que o desenho do negócio e as regras são importantes para trazer ambos os lados para o mercado. Dessa forma, a plataforma deverá incentivar o encontro de ambos os grupos e criar condições para que esses realizem o maior número de transações entre si.

38. A estrutura de preços do M2L apresenta duas dimensões. A primeira é a soma dos preços de ambos os lados. A segunda é a alocação do preço total entre os usuários finais de ambos os lados. Em relação à última, o preço a ser cobrado para cada um dos lados dependerá da forma como cada grupo valoriza a plataforma. Ou seja, uma das mais importantes variáveis que afeta o preço a ser cobrado é a elasticidade-preço da demanda de cada lado. Assim, o lado menos elástico, em geral, tenderá a pagar a maior parte dos custos. Logo, como a estrutura de preços afeta o nível de transações entre os dois grupos, poderá inexistir neutralidade na estrutura de preços. Note-se que o fato de um grupo pagar a mais não representa poder de mercado de um dos lados, e, sim, a maneira como cada um dos lados valoriza a plataforma. Portanto, no M2L, o preço a ser definido deverá ser tal que incentive os dois grupos a participarem da plataforma, já que a utilidade de um dos lados aumenta na medida em que a quantidade de usuários do outro lado também cresce. Desse modo, a plataforma é a estrutura que une ambos os lados do mercado e cria valor ao internalizar, de alguma forma, as externalidades positivas de rede que não são internalizadas diretamente pelos diferentes usuários finais.

39. O principal referencial teórico do M2L é o artigo de Rochet e Tirole¹⁷, segundo o qual o M2L é um mercado em que uma, ou mais plataformas permitem interações entre os usuários finais e tentam trazer ambos os lados para o arranjo de negócios através de um modelo apropriado de cobrança. A plataforma, ou o ambiente de negócios interage, ou permite a interação entre ofertantes e demandantes de determinados produtos, ou serviços. Nesse modelo, a função maximizadora de lucros da firma contempla os agentes específicos a montante e a jusante com os quais se relaciona, de forma que, quanto maior a rede de fornecedores e compradores conectada, maior a atratividade da plataforma, que extrai sua remuneração do volume de transações. Descrito dessa forma, uma infinidade de mercados poderia ser considerada como um M2L.

40. Conceitualmente, a teoria do M2L está relacionada às teorias de externalidades de rede e de precificação de um mercado multiproduto. Em relação à primeira, usa-se a noção de que há externalidades que não são internalizadas pelos usuários finais. Em relação à segunda, usa-se o foco na estrutura de preços e, conseqüentemente, na ideia de que há menor probabilidade de que a estrutura seja distorcida pelo poder do mercado do que pelo nível de preços. Entre os mercados organizados na forma de M2L, Evans e Schmalensee (2005)¹⁸, citado por BRASIL (2010)¹⁹, destacaram as agências de encontro de casais, os clubes noturnos, as corretoras, as agências de propaganda, jornais e revistas, os sistemas operacionais de computadores, vídeo games, *shopping centers* e cartões de pagamento.

¹⁶ FRAJHOT, Nicolas Z. (2015). **Mercado de Dois Lados: O Mercado de Cartões de Pagamento no Brasil**. Pontifca Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ. Departamento de Economia. Monografia. Disponível: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Nicolas_Frajhof.pdf>. Acesso em 21/12/2015.

¹⁷ Rochet, J. and Tirole, J. (2003). “*Platform Competition in Two-Sided Markets*”. Journal of the European Economic Association, 1 (4), 990-1029. Disponível: <<http://www.rhss.sinica.edu.tw/cibs/pdf/RochetTirole3.pdf>>. Acesso em 21/12/2015.

¹⁸ Evans, D. Schmalensee, R. (2007). *The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms*. Competition Policy International, Vol. 3, No. 1, Spring 2007.

¹⁹ BRASIL (2010). Banco Central do Brasil (BCB); Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae/MF) e Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ). **Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos**. 1ª edição. 2010. Disponível: <https://www.bcb.gov.br/htms/spb/Relatorio_Cartoes_Adendo_2010.pdf>. Acesso em 21/12/2015.

41. Dentro destas características do M2L, supondo que existam ganhos potenciais na interação entre dois usuários finais da plataforma (o vendedor e o comprador), a plataforma permite ou facilita a interação entre os dois lados, dado que ambos queiram interagir. No caso dos aplicativos de transporte individual de passageiros, a interação ocorre quando o usuário de transporte individual se utiliza do aplicativo instalado no seu *smartphone* para, na qualidade de intermediário, fazer uma transação com o ofertante do serviço (motorista de táxi ou motorista do serviço AVP).

42. Segundo Evans e Schmalensee (2005), o papel fundamental de uma plataforma de dois lados é permitir que as partes obtenham ganhos ao reduzir os custos de transação de encontrar uns aos outros e interajam. As plataformas de dois lados fazem isso por meio do *matchmaking*²⁰, construindo público (reputação e fidelidade), minimizando os custos e propiciando um ponto de encontro virtual ou físico para os clientes (OPUS, 2015)²¹.

43. Dessa forma, ao reduzir os custos de informação, a rede mundial de computadores, ou internet, possibilita o surgimento de novos M2L, entre eles o Uber, a Airbnb e o Roadie²². Nesses casos, o potencial para a realização de novos negócios sempre esteve presente, em decorrência de existir capacidade ociosa e demanda reprimida. A redução dos custos de informação finalmente tornou rentável para os agentes de mercado realizar tais transações. Por outro lado, isso tem alterado os modelos de negócios existentes, possibilitado a ampliação de mercado de serviços que atuavam em nichos mais restritos, e trazido novos desafios para os serviços tradicionais, com destaque para o serviço tradicional de táxi.

44. A seção seguinte abordará as inovações tecnológicas schumpeterianas no serviço AVP que permitiram a ampliação da sua participação no mercado de transporte individual.

7. Inovações Tecnológicas Schumpeterianas no Serviço de AVP

7.1 Considerações gerais

45. As inovações tecnológicas têm alterado os modelos de negócios existentes. O economista e professor norte-americano Jeremy Rifkin prevê que, a partir da segunda metade do século XXI, a economia mundial se caracterizará por um regime híbrido, no qual um sistema colaborativo conviverá com um capitalismo cada vez menos agressivo. Para firmar sua tese, Rifkin destaca que os três eixos - comunicação, energia e transportes - sobre os quais se apoiam os modelos de desenvolvimento, estarão interconectados graças à internet e isso promove o surgimento de uma economia colaborativa²³. Abramovay (2014)²⁴ aponta que o fundamental não está na energia, na internet ou na noção de rede, e, sim, na junção das três: não só a energia, mas parte crescente da prosperidade do século XXI virá de uma organização social marcada pela descentralização, pela cooperação e pela partilha.

²⁰Tradução livre: Parceria, mediação.

²¹ OPUS (2015). *Living Economics: Uber as a Two-sided Market*. OPUS - The Journal of Undergraduate Research. Publicado: 15/3/2015. Disponível: <<http://livingeconomics.org/article.asp?docId=463>>. Acesso em 18/12/2015.

²² Serviço de entrega entre cidades ou estados distantes. O aplicativo une quem deseja entregar qualquer coisa com algum motorista que esteja indo na mesma direção e aceite realizar a entrega. Remetentes postam detalhes e imagens do item que deseja enviar e motoristas fazem ofertas baseadas em localização, preço, classificações e opiniões. Aceitação pelo aplicativo é dupla, o que coloca ambos os lados no controle do processo.

²³ Revista Excelência em Gestão. *Coragem para mudar: como sair da economia dos excessos e crescer na era dos limites*. Ano VII, nº 08. Setembro, 2015. Disponível: <<http://www.fnq.org.br/informacao/publicacoes/periodicos/revista-excelencia-em-gestao>>. Acesso em 10/12/2015.

²⁴ ABRAMOVAY, Ricardo (2014). *A economia híbrida do século XXI*. In: De baixo para cima/ organização Eliane Costa, Gabriela Agustini. 1ª ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2014.

46. Da ideia de cooperação surge o conceito de economia colaborativa, definido como um sistema econômico de redes descentralizadas que desbloqueiam os valores de ativos subutilizados, combinando o que determinadas pessoas possuem com as necessidades de outras pessoas sem a utilização de intermediários (BOTSMAN, 2014)²⁵. A economia colaborativa apoia-se nos laços de cooperação direta entre os indivíduos – daí a expressão em inglês *peer-to-peer* – e no aproveitamento da capacidade ociosa de determinados bens por meio do compartilhamento. A colaboração por meio da internet trouxe, porém, uma sensível alteração nesse conceito: na economia digital, a colaboração ocorre, essencialmente, por meio de aplicativos, ou intermediários digitais, que catalisaram a comunicação entre indivíduos em todo o globo.

47. Nessa linha, a internet possibilitou o acesso rápido a uma base global de clientes, com baixos custos adicionais de se alcançar e incluir novos clientes, gerando novos negócios por meio das chamadas inovações schumpeterianas, ou destruidoras. Segundo OCDE (2015a)²⁶, a inovação schumpeteriana pode ser de novos produtos ou serviços; em outros casos, a inovação pode implicar novas formas de fornecimento de produtos e serviços existentes para os consumidores, ou novos modelos de negócios, suprindo necessidades dos consumidores não atendidas ou mal servidas pelos serviços existentes.

48. Do ponto de vista regulatório, as inovações schumpeterianas podem dar origem a preocupações legítimas de interesse público, como questões de segurança e de privacidade, e assim criar demanda por regulamentação. Na maioria dos casos, entretanto, os prestadores estabelecidos (*incumbents*) fazem *lobby* para a regulamentação existente ser aplicada aos novos prestadores, com a finalidade de diminuir a vantagem competitiva dos últimos, alegando que essa vantagem decorre, de forma desleal, da sua não submissão a regras regulatórias (OECD, 2015b)²⁷. Nesse contexto, as autoridades de concorrência podem desempenhar um papel importante, ao moldar as transições inevitáveis causadas pela inovação destruidora com respostas regulatórias que não restrinjam indevidamente a concorrência, ou impondo regras da concorrência para garantir que os operadores históricos não impeçam novos rivais no mercado. Podem, ainda, promover estudos e métodos de pesquisas para promover uma maior compreensão de novas tecnologias e modelos de negócios (OECD, 2015c)²⁸.

49. Segundo OCDE (2015c), os aplicativos, em geral, são mais sensíveis à demanda dos consumidores e promovem uma alocação mais eficiente dos recursos, assim como reduzem os custos de transação. No mínimo, fornecem novas alternativas para os consumidores. Atualmente, os exemplos mais visíveis de inovações destruidoras são os serviços de compartilhamento que estão impactando os mercados convencionais de táxi e de hotéis, como aqueles ofertados pelas empresas Über e Airbnb.

50. Apesar de a introdução dos serviços de radiotáxi ter sido uma inovação schumpeteriana importante na forma como os serviços de táxi são acessados pelos clientes, o surgimento de inovações por meio de *smartphones* tem produzido uma alteração estrutural profunda no funcionamento do transporte individual de passageiros. Como destaque, a empresa

²⁵ BOTSMAN, Rachel (2014). *The Collaborative Economy*. Disponível: <<http://rachelbotsman.com/thinking/>>. Acesso em 10/12/2015.

²⁶ OECD (2015a). *Hearing on Disruptive Innovation*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. May, 2015. Disponível: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En)>. Acesso em 11/12/2015.

²⁷ OECD (2015b). *Disruptive innovation and their effect on competition*. June, 2015. Disponível: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En)>. Acesso em 11/12/2015.

²⁸ OECD (2015c). *Hearing on Disruptive Innovation—Note by United States*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. May, 2015. Disponível: <https://www.ftc.gov/system/files/attachments/us-submissions-oecd-other-international-competition-fora/1507disruptive_innovation_us.pdf>. Acesso em 11/12/2015.

Über coloca em contato dois grupos distintos: os motoristas do serviço AVP e os passageiros²⁹. De um lado, os motoristas vislumbram renda extra pelo aproveitamento da capacidade ociosa dos seus próprios veículos e pela jornada flexível de trabalho, ou passam a ver o Über como a sua principal fonte de renda. Em particular em cenários de crise econômica, os motoristas passam a encarar o Über como uma solução rápida ao desemprego. De outro lado, os passageiros desejam deslocar-se por meio de um serviço seguro, eficiente, de qualidade e transparente quanto à tarifa cobrada.

51. Descrito dessa forma, OTTs como o Über são empresas que gerenciam aplicativos que conectam os passageiros a motoristas particulares. O seu *know-how* não é empregar motoristas e possuir veículos, mas revelar o potencial da infraestrutura de transporte já existente e atender à demanda reprimida de transporte individual, que não está bem servida por transportes públicos ou táxis convencionais.

52. Por ocasião da elaboração da Nota Técnica n.º 6013/2016/DF/COGUN/SEAE/MF, confeccionada pela Seae por provocação da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em razão de representação formulada pela Associação Brasileira das Associações e Cooperativas de Motoristas de Táxi (Abracomtaxi) em face da atuação da empresa Über do Brasil Tecnologia Ltda., recebemos informações detalhadas acerca do modelo de negócios desta. Apesar de algumas das explicações já serem, hoje, de conhecimento geral, entendemos, por bem e por uma questão de coesão, reproduzir esses esclarecimentos na sua integralidade e, quando necessário, atualizá-los.

7.2 Considerações sobre a plataforma Über

53. Conforme resposta da empresa Über ao questionamento³⁰ da Seae quanto aos requisitos para cadastro de usuários no aplicativo, aquela afirmou que:

“Os demandantes do serviço prestado por motoristas parceiros podem ser quaisquer usuários, maiores de 18 anos, que disponham de dispositivos móveis com a versão mais atualizada do aplicativo, possuam cartão de crédito válido, cujo limite será verificado, e não tenham cadastro prévio, sendo vedado mais de um cadastro por pessoa.

54. Já os motoristas do serviço AVP, para serem cadastrados no aplicativo Über, devem possuir carteira de habilitação para motorista profissional com a observação de que o condutor exerce atividade remunerada, possuir seguro com proteção para passageiros e passar por checagem dos antecedentes criminais tanto na esfera federal como na estadual. *In verbis*:

As pessoas interessadas em ofertar serviços de transporte compartilhado por meio do aplicativo Über devem ter uma carteira de motorista com a observação de que o condutor exerce atividade remunerada EAR, ou seja, de que possui atuação profissional. Ademais, exige-se que estes interessados contratem seguro na modalidade Acidentes Pessoais de Passageiros (APP), a fim de proteger os passageiros do veículo segurado de quaisquer danos decorrentes de acidentes. Deve-se ressaltar ainda que todos os motoristas parceiros cadastrados no aplicativo passam por uma checagem de antecedentes criminais tanto na esfera federal como na estadual, por meio de documentos providos pelas autoridades competentes e de pesquisa independente realizadas por empresa parceira do Über.”

55. Dessa forma, os motoristas parceiros não são empregados da empresa, uma vez que o modelo de negócio não é de uma empresa de transportes, mas sim de tecnologia, que

²⁹ No mundo, outras empresas possuem aplicativos similares ao Über para atuarem no mercado de transporte individual de passageiros, sendo as mais conhecidas a Lyft e o Shuddle.

³⁰ Para subsidiar a análise desta Secretaria, encaminhou-se à sede da empresa Über no Brasil o Ofício n.º 08202/2015/DF – COGUN/SEAE/MF solicitando informações pertinentes aos serviços ofertados por meio do aplicativo Über.

possibilita o encontro entre passageiros e motoristas de forma eficiente. Esse entendimento, apesar de não ser uniforme ao redor do globo, tem sido acolhido pelo Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais.

56. Após o cadastro no aplicativo, para solicitar uma corrida, os usuários devem digitar a localização atual para que o aplicativo notifique os motoristas cadastrados mais próximos da localização informada. Uma vez que determinado motorista aceita aquela corrida, recebe a localização e as informações do cliente. Do outro lado, o cliente recebe uma imagem do motorista, seu nome, a sua avaliação pelos usuários, uma descrição do veículo e uma estimativa do valor final da corrida. Quando a corrida é concluída, o valor é cobrado no cartão de crédito previamente cadastrado no aplicativo pelo cliente. Desde a sua introdução e a entrada de plataformas concorrentes, serviços como Uber passaram a incluir, também, a imagem do veículo, o histórico e qualidades do condutor, a possibilidade de comunicação com o condutor por meio do próprio aplicativo, a habilidade de compartilhar o trajeto com terceiros e o fornecimento de preferências do consumidor quanto ao atendimento que deseja (se quer que a porta seja aberta, se o rádio deve estar ligado e em qual a estação). Ademais, o Uber passou a admitir o pagamento em dinheiro, a oferecer maior variedade de serviços aos usuários e a fazer o agendamento de viagens futuras.

57. Nesse sentido, o aplicativo oferece, de acordo com a localidade, diferentes tipos de serviços, tais como o UberBlack, UberLux, UberExec, UberSelect, UberBag, UberSuv, UberVan, UberLX, UberX, UberPool, UberTaxi, UberRush, UberFresh, UberEats, UberBike e UberPet. UberBlack, UberLux e UberExec são os serviços mais sofisticados com automóveis do tipo *sedan*, que devem ter um número máximo de anos de uso. O UberSelect é a categoria intermediária entre os serviços de luxo da plataforma e o serviço de entrada da plataforma (UberX). Conforme informações disponibilizadas pela própria empresa, o UberSuv é uma categoria de UberBlack baseada em carros do tipo *Sport Utility Vehicle* (SUV) e servem portanto para transportar maior quantidade de pessoas. A mesma preocupação com o espaço está presente nas categorias UberBag, UberVan e UberLX. O UberPet é a categoria que aceita o transporte de animais de estimação. O UberX é o mais barato - é conhecido também como UberPop na Europa - pois utiliza veículos mais simples³¹. O UberPool é o serviço que permite que duas ou mais pessoas compartilhem a mesma corrida e dividam o valor no final. Segundo o Uber, tal modalidade de serviço permite não apenas que a viagem fique até 50% mais barata aos usuários, como também proporciona ao motorista a possibilidade de auferir maior receita, por envolver o transporte de mais de um passageiro. O UberTaxi é o serviço que auxilia a conexão dos passageiros a motoristas de táxis comuns, funcionando então como um aplicativo de solicitação de corridas de táxi. UberRush, UberFresh, UberEats e UberBike são serviços voltados, respectivamente, para entrega de encomendas, de alimentos e para o transporte de passageiro com bicicleta.

58. No Brasil, o aplicativo Uber já funciona em mais de sessenta cidades. Atualmente, oferece, no Brasil, sete tipos de serviço, quais sejam (i) UberBlack; (ii) UberSelect; (iii) UberX; (iv) UberBike; (v) UberEats; (vi) UberBag (X) e (vii) UberBag (Black).

59. Em resposta ao questionamento da Seae com relação às localidades em que o funcionamento do aplicativo foi autorizado, o Uber afirmou que:

Apenas na cidade de Berlim foi tomada decisão pela autoridade judiciária máxima favorável à proibição dos serviços prestados por meio das categorias UberX, UberBlack e UberPop, sendo apenas o serviço UberTaxi liberado. Vale ressaltar que, além da

³¹ Há algumas diferenças entre os tipos de serviços de País para País. No caso do Brasil, o UberX é o serviço mais barato, mas conta com motoristas profissionais diferentemente do que foi observado na Europa no caso do UberPop, que corresponde a categoria na qual qualquer pessoa com uma carteira de motorista comum pode fornecer serviço de transporte individual privado.

Alemanha, a categoria UberPop está suspensa também na Itália, na Espanha e na Bélgica. Já na França, o Parlamento aprovou, em outubro de 2014, uma nova lei de transporte que passa a exigir que todos os motoristas prestadores de serviço de transporte remunerado de passageiros tenham licença especial, sendo que a União Europeia avalia, atualmente, os possíveis impactos concorrenciais desta legislação.

60. Segundo sua página na internet, hoje³² o aplicativo disponibiliza serviços em 627 cidades e em cerca de 80 países do mundo. Por sua vez, matéria do periódico The Huffington Post³³, tal qual atualizada em janeiro de 2017, relata que o aplicativo enfrenta problemas legais na Índia, na Coreia do Sul e no Japão, além de ter sido desativado na China. Matéria do Independent³⁴ de maio deste ano cita a suspensão dos serviços na Bulgária, na Finlândia, na França, na Espanha, na Holanda, em Vancouver (Canadá) e em Taiwan; o banimento na Dinamarca, na Hungria e no Norte da Austrália; a retirada na China, em Austin, Texas (EUA, embora ainda conste da página do Über) e no Alaska (EUA).

61. De acordo com a empresa:

A principal mudança significativa do modelo regulatório existente com o objetivo de disciplinar a operação de empresas de tecnologia como a Über e a prestação dos serviços de transportes por motoristas cadastrados nas plataformas oferecidas por tais empresas ocorreu no Estado americano da Califórnia, em setembro de 2013, com a criação do modelo Transportation Network Company (TNC) que possui determinadas características básicas específicas³⁵. Os modelos TNC caracterizam-se por não definirem preços mínimos ou máximos para o serviço de transporte de passageiros, diferentemente do que ocorre com o serviço de táxi. Não obstante, em algumas jurisdições, como, por exemplo, em Washington (DC), estabeleceu-se um teto legal para o multiplicador do preço variável em casos de desastres naturais.

62. Quanto à tributação, em países nos quais foram aprovadas regulamentações específicas para o funcionamento do Über sob o âmbito do modelo TNC, foram criados diversos mecanismos de tributação, tais como a possibilidade de cobrança de uma taxa anual junto à empresa de tecnologia em contrapartida à autorização pelo poder público, uma taxa anual cobrada junto ao motorista que presta serviço de transporte individual privado usando plataforma tecnológica ou de uma taxa anual por veículo cadastrado na plataforma.

63. Até o momento, o transporte remunerado individual de passageiros intermediado por OTTs veio a ser regulamentado no Distrito Federal e em poucos municípios, incluindo São Paulo, São José dos Campos, Campo Grande e Rio de Janeiro. Correm, porém, projetos em vários outros municípios brasileiros, como Curitiba, Americana, Maringá e Londrina. É importante mencionar que, nos municípios em que a legislação proposta, ou aprovada se mostra restritiva à atuação por meio dos aplicativos OTT, a atuação do Ministério Público e as decisões do Poder Judiciário têm caracterizado as restrições legais como inconstitucionais. No Rio de Janeiro, apesar de a Câmara Municipal ter aprovado, em agosto de 2015, lei que proibia a circulação de motoristas que façam transporte particular de passageiros, a Justiça concedeu ao Über liminar que impedia o governo de multar motoristas que utilizassem o aplicativo. A decisão

³² Último acesso em 6.7.2017.

³³ Che, Jenny. Disponível: <http://www.huffpostbrasil.com/2015/09/05/paises-nao-cedem-ao-uber_n_8089948.html>. Acesso em 6.7.2017.

³⁴ Rhodes, Anna. Disponível: <<http://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/uber-ban-countries-where-world-taxi-app-europe-taxi-us-states-china-asia-legal-a7707436.html>>. Acesso em 6.7.2017.

³⁵ O modelo TNC classifica como prestador de serviço de transporte individual privado o empreendedor que presta serviço de transporte individual privado e o faz por meio de uma plataforma digital, sendo que esta é qualquer plataforma substanciada em aplicativo *online*, *software*, *website* ou outro sistema que possibilita o contato entre o ofertante e demandante do serviço de transporte individual. Dentre os critérios de registro pode haver a imposição de obrigações de registro de condutores junto ao poder público local (seja por meio de um cadastro realizado diretamente pelo motorista, seja por meio de plataformas eletrônicas) e, em alguns casos, dos próprios veículos.

foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro³⁶. Uma vez mais, em 2016³⁷, o prefeito do Rio de Janeiro sancionou lei aprovada pela câmara municipal que restringia a atuação de OTTs – foi necessário que o Judiciário do Rio de Janeiro reforçasse a proibição de o governo carioca multar motoristas que utilizassem aplicativo.

64. De acordo com informações da própria empresa, em todas as categorias de serviços ofertado pelo Uber, o preço cobrado segue uma mesma estrutura de preços, a saber, um valor inicial fixo e um valor variável composto por: (i) minuto de viagem transcorrido e (ii) por quilometragem rodada. É importante notar que, em complemento a esta estrutura de preços, o Uber utiliza-se de um mecanismo conhecido como preço dinâmico, pelo qual ajusta a parcela variável da sua estrutura de preços para equilibrar a oferta e a demanda pelo serviço de transporte individual privado fornecido por seus motoristas parceiros. A ideia é que a tarifa flutue para trazer o equilíbrio entre oferta e demanda. Assim, quando não há motoristas suficientes para atender a demanda, as tarifas sobem para atrair mais motoristas e reduzir a demanda por viagens; quando a oferta de motoristas excede a demanda, o preço das tarifas diminui. Esse modelo de precificação é distinto do que ocorre no serviço regulado de táxi, cuja tarifa é fixa, razão pela qual podem se formar longas filas de clientes nos pontos de táxi esperando pelo serviço em horários de pico ou longas filas de taxistas esperando por clientes em determinados momentos do dia ou dias do mês (OCDE, 2015a).

65. De acordo com Hall, Kendrick & Nosko (2015)³⁸, o aplicativo Uber utiliza um algoritmo para multiplicar a tarifa nos momentos de demanda elevada³⁹. Uma vez que o aplicativo opera em um mercado com grandes flutuações na demanda e uma oferta variada de motoristas que são livres para trabalhar quando quiserem, o método do preço dinâmico incentiva os motoristas a prestarem seus serviços em períodos específicos – por exemplo, dias chuvosos, feriados, após o fechamento de bares e restaurantes no sábado à noite, entre outros – e, assim, assegurar uma oferta estável de tais serviços. O multiplicador é apresentado ao cliente no momento do acesso ao aplicativo. O cliente pode reconhecer que o preço está elevado antes de fazer a solicitação e, só então, confirmar. Portanto, o cliente pode utilizar o aplicativo no momento em que a tarifa mais alta está sendo cobrada ou esperar até que a tarifa diminua.

66. Em relação à remuneração, um percentual de 20% a 25%, dependendo do serviço utilizado, vai para o aplicativo e o restante compõe a remuneração do motorista parceiro. Ao final da corrida, o motorista e o passageiro são avaliados no próprio aplicativo. A nota obtida nesta avaliação garante a permanência do motorista no aplicativo. O *feedback* do passageiro para o motorista é feito de forma anônima. Esse modelo é similar ao adotado por concorrentes.

67. O Uber afirma:

[Q]ue, no caso dos passageiros, ao final de cada viagem, exige-se que estes atribuam uma nota para o motorista, a qual varia de 1 a 5 estrelas, havendo ainda a possibilidade

³⁶ Informações disponíveis em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/camara-do-rio-aprova-lei-que-preve-multa-motoristas-do-uber.html>>. Acesso em 14/12/2015.

³⁷ <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-11-28/justica-mantem-funcionamento-do-uber-no-rio-mesmo-apos-veto-de-paes.html>.

³⁸ Hall, J.; Kendrick, C. & Nosko, C. (2015). *The Effects of Uber's Surge Pricing: A Case Study*. The University of Chicago. Illinois - USA. September, 21 - 2015. Disponível: <http://faculty.chicagobooth.edu/chris.nosko/research/effects_of_uber's_surge_pricing.pdf>. Acesso em 15/12/2015.

³⁹ O Uber e Lyft utilizam o modelo de preços flutuantes para influenciar o comportamento da oferta e demanda, elevando os preços durante horários de pico, em parte para atrair mais motoristas para as ruas. Tal modelo vem sendo utilizado em outros setores da economia, como rodovias, zoológicos, varejistas virtuais etc. Operadores de rodovias usam a precificação dinâmica para regular o tráfego. Uma rodovia de Dallas pode mudar os preços do pedágio a cada cinco minutos dependendo do tráfego, de forma a manter a velocidade acima de 80 quilômetros por hora. O preço do pedágio por um trecho de 4,3 quilômetros, por exemplo, variou entre US\$ 0,90 e US\$ 4,50 em uma semana recente. Fonte: **Blog Precifica – Preço Inteligente: Agora, Preços Podem Variar de Minuto a Minuto** <<http://precifica.com.br/2015/12/21/agora-precos-podem-variare-de-um-minuto-a-outro/>>. Acesso em 14/01/2016.

de o passageiro escrever uma mensagem com uma sugestão ou crítica sobre o motorista avaliado. Esta avaliação é de fundamental importância para que a empresa possa avaliar a qualidade do serviço prestado pelos motoristas parceiros da plataforma e, com isso, decida se mantém o contrato firmado com eles. Note-se, neste ponto, que a nota mínima exigida pela Uber junto a seus motoristas parceiros é de 4,6 estrelas, sendo que a média atual das notas atribuídas por passageiros a estes agentes é de 4,85 estrelas. Da mesma forma, o aplicativo Uber exige que os motoristas avaliem os passageiros ao final de cada viagem. Nesse contexto, passageiros que possuam notas baixas e/ou descumpram os termos de uso do aplicativo podem ser desligados da plataforma, ou não serem atendidos por motoristas parceiros da Uber.

68. Finalmente, destacamos que o modelo de negócio do aplicativo Uber visa à utilização da capacidade ociosa de bens duráveis, no caso, o automóvel particular, uma vez que pretende se firmar com uma opção de deslocamento eficiente, segura e que seja transparente na questão da cobrança tarifária. O aplicativo também encoraja algumas pessoas a deixarem seus carros em casa e pretende impactar positivamente a mobilidade urbana, por exemplo, na diminuição da demanda por estacionamento privados, dos congestionamentos diários, e consequentemente, da poluição do ar. Pondera-se, no entanto, que seria prematuro concluir que o Uber traz impactos positivos à mobilidade urbana pelas incertezas relacionadas às externalidades. Também é preciso notar que o serviço tradicional de táxi tem potencial para gerar externalidades similares sobre a mobilidade urbana, uma vez que, em tese, pode reduzir a circulação de automóveis particulares nas ruas. Ressalva seja feita, porém, à restrição numérica ao número de táxis em circulação e à ausência de controle sobre a idade da frota de táxis pelo regulador local – fatores que tendem a tornar mais robusta a hipótese de que haja externalidades positivas por parte do Uber e aplicativos homólogos *vis-à-vis* os serviços de táxi.

69. A seção seguinte trará a delimitação do mercado relevante e os impactos concorrenciais da introdução de inovações tecnológicas no serviço de transporte individual de passageiros.

8. Delimitação do Mercado Relevante e os Impactos Concorrenciais da Introdução dos Aplicativos no Serviço de Transporte Individual de Passageiros

70. A delimitação do mercado relevante é uma das etapas mais importantes da análise concorrencial, dada a sua capacidade de síntese de informações concorrencialmente relevantes. O conceito de mercado relevante é crucial para a análise dos potenciais efeitos anticompetitivos de operações que impliquem concentração de mercado e/ou de condutas praticadas por empresas supostamente detentoras de poder de mercado⁴⁰. De modo simétrico, a sua delimitação exige uma análise aprofundada sobre o contexto e a realidade concorrencial do mercado em análise. No que tange à promoção ou advocacia da concorrência, as informações obtidas com a delimitação do mercado auxiliam na orientação de ações que visem estimular a concorrência no setor.

71. Com relação à dimensão geográfica, admite-se que o mercado relevante é local. É pouco provável que um prestador de serviço de táxi, ou de AVP que oferta os serviços numa determinada localidade seja um substituto adequado para outra localidade, o que desconfigura uma delimitação regional ou nacional. Esta alternativa não é adequada nem para o motorista (ofertante) e nem para o usuário (demandante). Sendo assim, admite-se que a dimensão é local, podendo incluir mais de uma cidade nos casos de regiões metropolitanas. Corroborar esse entendimento o fato de que a regulação do transporte individual de passageiros, inclusive quanto

⁴⁰ POSSAS, Mario Luiz. **Os Conceitos de Mercado Relevante e de Poder de Mercado no Âmbito da Defesa da Concorrência**. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Instituto de Economia (IE). Disponível: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/os_conceitos_de_mercado_relevante_e_de_poder_de_mercado.pdf>. Acesso em 21/12/2015.

à identidade visual do veículo, é local. Ressalva-se, no entanto, que o raio de distância do mercado relevante pode ser menor e está relacionado a uma dimensão temporal que é dada pelo tempo de deslocamento do prestador de serviços até o consumidor. Assim, em algumas regiões de grandes cidades com densidade populacional elevada, o serviço de AVP pode não ser um bom substituto para o serviço de táxi.

72. Em relação à dimensão do serviço de transporte individual, uma das alegações constantes de taxistas refere-se ao fato de os motoristas cadastrados no aplicativo Uber não cumprirem nenhum dos requisitos previstos na legislação brasileira para prestar os serviços de transporte individual de passageiros. Segundo essa visão, o serviço oferecido por meio do aplicativo deveria ser submetido à legislação brasileira referente ao serviço de táxi, por serem serviços idênticos.

73. Esse entendimento não coincide com a visão da empresa Uber, *in verbis*:

O serviço ofertado pelos motoristas parceiros é distinto daquele fornecido pelos taxistas, pois o serviço prestado pelos motoristas parceiros do Uber qualifica-se como um serviço de transporte privado individual (modalidade admitida pela Lei nº 12.587/2012), já o serviço de táxi consiste em um serviço de transporte público individual. A consequência de tal distinção é que, diferentemente dos serviços de táxi, o serviço de transporte individual privado ofertado por motoristas parceiros do Uber não se sujeita às exigências regulatórias estabelecidas na legislação e regulamentação aplicáveis aos serviços de táxi. Enquanto no serviço de táxi há por parte dos profissionais que o exercem a obrigatoriedade de atendimento universal – vale dizer, qualquer pessoa que interpele um taxista na rua tem o direito de ser transportado por ele – o motorista do Uber pode sempre escolher para quem irá prestar seus serviços, avaliando previamente se as pessoas cadastradas à plataforma atendem a requisitos específicos.

74. Por outro lado, a oferta do serviço UberX, por ser mais barato e realizado em veículos mais simples, possui semelhanças, no quesito qualidade, à oferta do serviço de táxi convencional. De acordo com resposta proferida pelo Uber à questão levantada pela Seae:

As diferenças entre a demanda pelos serviços ofertados por meio da categoria UberX e a demanda pelo serviço de táxi convencional referem-se, fundamentalmente, à procedência dos demandantes. Isto porque, não raramente, motoristas parceiros do Uber que atuam no serviço UberX atendem localidades totalmente desatendidas por táxis, em especial bairros periféricos que não se mostram rentáveis para taxistas.

75. Isso implicaria, em tese, mercado relevante geográfico maior.

76. Em relação ao questionamento da Seae a respeito da forma como a própria empresa define os serviços prestados pelo aplicativo, o Uber argumenta que existe complementaridade entre os serviços prestados pelos motoristas parceiros cadastrados no aplicativo e os serviços prestados por taxistas⁴¹. *In verbis*:

⁴¹ Além de ressaltar a complementaridade entre os serviços oferecidos por meio do aplicativo e o serviço tradicional de táxi, a Uber também argumenta que:

Em lugares onde a Uber está presente há mais tempo, como em Paris e na Cidade do México, os dados de utilização da plataforma mostram que os veículos dos motoristas parceiros costumam levar os passageiros até as extremidades dos sistemas de trilhos, o que demonstra que os serviços prestados por meio do aplicativo Uber são complementares aos sistemas tradicionais de transporte público.

Os serviços prestados pelos motoristas parceiros, em princípio, são complementares aos serviços prestados por taxistas. Isso porque, em muitas situações, não há qualquer substituição entre os serviços dos motoristas parceiros do Uber e os serviços de taxistas. Apenas como exemplo, observa-se, com base em registros de viagens do Uber em cidades como Chicago e Cidade do México, que, não raramente, motoristas parceiros atendem localidades totalmente desatendidas por táxis nas grandes cidades, como é o caso de bairros periféricos, uma vez que tais localidades não se mostram rentáveis para taxistas. Da mesma forma, há indivíduos que escolhem o Uber para deslocamentos em situações especiais (e.g. ida para um evento ou uma festa). Tais situações são também observadas no Brasil.

77. Contudo, a empresa Uber afirma que:

É possível que, em algumas situações, se identifique alguma sobreposição entre os serviços prestados por seus motoristas parceiros e aqueles oferecidos por taxistas, ainda que tais serviços possuam algumas diferenças significativas entre si. É o caso de viagens destinadas a localidades específicas como, por exemplo, aeroportos, em que se verifica alguma rivalidade entre motoristas Uber e de taxistas.

78. Para fins desta análise, o mercado relevante na dimensão do produto ou serviço é delimitado como sendo o *mercado de serviços remunerados de transporte individual de passageiros*, o qual inclui todos os serviços remunerados de transporte de passageiros prestados por intermédio de veículos leves de aluguel com motorista (prestador do serviço)⁴², visando ao atendimento de demandas individualizadas (personalizadas)⁴³.

79. A partir dessa definição de mercado relevante, duas categorias estariam abrangidas nesse mercado: (i) o serviço tradicional de táxi (taxistas); (ii) o serviço de aluguel de veículos particulares - AVP⁴⁴. Ambas as categorias referem-se a serviços remunerados de transporte de passageiros na forma de viagens individualizadas prestadas por motoristas particulares. Os motoristas da categoria AVP são potenciais ofertantes de serviços de transporte individual por meio do aplicativo Uber e outros similares. Descrito dessa forma, os serviços prestados pelos motoristas AVP que utilizam o aplicativo Uber devem ser interpretados como substitutos próximos dos serviços prestados pelos taxistas e, conseqüentemente, possuem o potencial para disputarem os consumidores de um mesmo local em um dado intervalo de tempo.

80. Destaca-se, todavia, que o fato de os serviços serem substitutos próximos não significa que sejam idênticos, diferindo-se na forma como são acessados pelos demandantes e ofertantes. Entre as características que distinguem os dois serviços, destaca-se que a prestação do serviço de AVP por meio de aplicativos exige que o contratante tenha: (i) cadastro prévio no aplicativo, ou seja, o serviço não é público como o serviço de táxi e (ii) *smartphone* com plano de dados válido para acessar o serviço. Ademais, embora o Uber tenha passado a aceitar pagamento em dinheiro, é praxe que os aplicativos exijam, previamente ao pedido da corrida, o cadastramento de (iii) cartão de crédito para pagamento, como forma de garantia, ou para estorno do valor da corrida.

⁴² Nesse caso o mercado em questão não inclui aquelas atividades de aluguel de carro de locadoras de veículos, que representariam outro mercado relevante.

⁴³ A demanda é personalizada, pois o percurso e o destino são definidos pelos usuários (não há uma rota preestabelecida pelo poder público). Nesse sentido, a delimitação inclui, naturalmente, o transporte de pequenos grupos de passageiros, desde que realizados sob tal configuração.

⁴⁴ Nesse caso, cabe ressaltar, que o serviço em questão inclui os serviços do motorista.

81. Observa-se, ainda, a existência de uma estratégia de segmentação do mercado⁴⁵ por parte dos aplicativos⁴⁶, baseada nas diferenças entre os usuários que constituem o mercado de serviço de transporte individual de passageiros. Dessa forma, do lado da demanda, as exigências dos aplicativos para a contratação do serviço não apenas diferencia os serviços, como também segmenta o mercado distinguindo os consumidores, o que reforça a percepção de competição dentro do mesmo mercado relevante. Ou seja, os serviços de táxi e AVP não são totalmente homogêneos, o que implica que não são substitutos perfeitos⁴⁷, mas próximos, tendo em vista que existe grau considerável de substituíbilidade entre para permitir a concorrência. A substituíbilidade próxima é, porém, como se sabe, condição suficiente para definir os serviços dentro do mesmo mercado relevante, sob o ponto de vista do produto.

82. A disponibilização dos serviços AVP por meio do aplicativo Uber⁴⁸ produz efeitos microeconômicos que não eram possíveis sem a presença dos *smartphones*. Isso porque o uso de uma plataforma tecnológica (aplicativo) que conecta passageiros e motoristas ofertantes do serviço privado de transporte individual ampliou o mercado para o serviço AVP para além dos nichos aos quais o serviço anteriormente estava restrito. Dessa maneira, as inovações tecnológicas no serviço de transporte individual de passageiros permitiram o aumento da oferta dos serviços AVP em condições bastante competitivas, o que tem permitido a rivalização com o segmento de táxi em diversos municípios brasileiros.

83. Em diversas cidades do mundo, motoristas de táxi que tinham que *alugar* o alvará para poder trabalhar vêm migrando para a plataforma Uber:

Enquanto motoristas de táxi pagam valores elevados (em São Paulo, cerca de R\$ 200,00 por dia) pelo “aluguel” do alvará, independentemente do número de viagens por eles atendidas, os motoristas parceiros pagam à Uber cerca de 20% do valor de suas viagens apenas quando e se fizerem viagens intermediadas pela plataforma da empresa. Observa-se também uma potencial substituição entre o transporte individual privado, realizado por motoristas parceiros da Uber, e o uso de carros particulares: apenas como exemplo, vale notar que, em São Paulo, cerca de 95% dos usuários do aplicativo Uber possuem ao menos um carro particular.

84. A queda no valor das licenças de táxis após a entrada do Uber no mercado, e, conseqüentemente, do valor do seu aluguel, a exemplo do ocorrido em Nova York, somente ocorre em razão de os serviços serem substitutos próximos.

Em Nova Iorque, nos Estados Unidos, o valor da licença de táxi caiu pela primeira vez na história em 2015, depois que empresas como a Uber começaram a atuar na cidade: por 70 anos, o valor da licença naquela cidade apresentou crescimento constante, atingindo o ápice de US\$ 1,3 milhão em abril de 2014, vindo a cair, em março de 2015, para US\$ 900 mil. Da mesma forma, em Toronto, no Canadá, as licenças de táxi passaram de US\$ 360 mil em 2012, para US\$ 118 mil, em 2014, quando a Uber passou a atuar naquela cidade.

⁴⁵ A segmentação de mercado difere da diferenciação de produtos ou serviços, pois a primeira busca dividir o mercado em pequenos grupos de consumidores, identificando no mercado heterogêneo determinadas características de grupos de indivíduos, enquanto a segunda constitui a diferenciação do produto para torná-lo mais atrativo ou único em relação aos seus competidores para o consumidor. A empresa pode combinar ambas as estratégias para atuar num determinado mercado, podendo ser utilizadas simultaneamente.

⁴⁶ Não apenas do aplicativo Uber, mas também dos aplicativos direcionados aos taxistas.

⁴⁷ Se os serviços fossem homogêneos prevaleceria o modelo de concorrência perfeita e eles seriam substitutos perfeitos um do outro, não havendo distinção entre os serviços.

⁴⁸ Daqui em diante, sempre que houver menção a motoristas Uber ou serviço prestado pelo Uber, refere-se, na verdade, aos serviços PHV prestados por meio do aplicativo Uber.

85. Caso não concorressem de forma relevante pelos mesmos consumidores, os efeitos competitivos ficariam restritos, não ensejando grande perda patrimonial para os detentores de licença de táxi.

86. Destaca-se, ainda, a oferta de viagens gratuitas para consumidores de transporte individual no dia da greve dos taxistas da cidade do Rio de Janeiro. No caso em questão, a estratégia da empresa *Über* foi claramente de atrair novos consumidores para o serviço prestado pelo serviço AVP cadastrados na sua plataforma, ou seja, pessoas que ainda não conheciam o serviço *Über*, visando reforçar a percepção deste serviço como um substituto para os serviços tradicionais de táxi. Caso os serviços ofertados fossem distintos, a possibilidade de substituição seria baixa ou inexistente, de forma que não ocorreria o deslocamento da demanda dos taxistas para o serviço prestado pelos motoristas *Über*. Assim, a estratégia do *Über* para incrementar o mercado dos prestadores de serviço AVP usuários do seu aplicativo não seria crível.

87. A sobreposição do mercado entre os dois serviços existe, permitindo a rivalidade ou concorrência entre eles – e, assim, a demanda de um serviço pode ser deslocada para o outro em razão de variáveis como preço e qualidade. Além desta rivalidade entre os dois segmentos de transporte individual existir, ressalta-se que ela é benéfica para o consumidor, pois melhora a qualidade do serviço prestado e fornece mais opções de deslocamento.

88. Segundo o *Über*, os principais concorrentes do aplicativo seriam os fornecedores de aplicativos que, de forma semelhante, integrem motoristas e pessoas em busca de alternativas de locomoção nas grandes cidades, tais como o *99* e o *EasyTaxi*. Observa-se, portanto, que o *Über* considera os aplicativos para o serviço de táxi como concorrentes, mesmo eles não tendo presença no segmento de serviço AVP, o que é verdadeiro em razão de ambos os serviços competirem dentro do mesmo mercado relevante.

89. Cabe ressaltar que os aplicativos de taxistas (*99* e *EasyTaxi*) também produzem impactos na demanda do serviço entre os diferentes segmentos de taxistas. Além da otimização do serviço, com menor custo de deslocamento do táxi para buscar clientes, alguns motoristas têm utilizado os aplicativos para aumentar o número de corridas e, portanto, o faturamento. Ademais, os aplicativos de taxistas ofertam o serviço corporativo⁴⁹, direcionado para a demanda das empresas por serviço de transporte individual.

90. Dessa forma, a partir da introdução de aplicativos no serviço de transporte individual, os serviços AVP incrementaram sua demanda, com maior facilidade de acesso dos ofertantes (motoristas particulares) por parte dos demandantes do serviço. Da mesma forma, os aplicativos de táxi alteram a competição entre os segmentos de taxistas, introduzindo inovações que buscam atender ao perfil dos demandantes. Assim, os aplicativos alteram a forma de competição não apenas entre o serviço tradicional de táxi e o serviço AVP, mas também entre os distintos segmentos de taxistas. Do ponto de vista do consumidor, a competição é benéfica, resultando em melhoria do serviço prestado e oferta de opções mais econômicas.

⁴⁹ Em São Paulo, seguindo a estratégia de aplicativos de taxistas, o *Über* lançou recentemente o serviço *Über For Business* direcionado à demanda corporativa das empresas.

9. Regulamentação e Desregulamentação no Mercado de Transporte Individual

91. Conforme descrito acima, o mercado de transporte individual de passageiros tem duas distintas categorias⁵⁰: (i) o serviço tradicional de táxi; e (ii) o serviço AVP. A primeira categoria caracteriza-se por ser regulamentada pelo poder público municipal, incluindo a necessidade de licença ou autorização. A segunda categoria é geralmente desregulamentada, com pouca, ou nenhuma interferência do Poder Público.

92. Partindo-se dessa diferenciação entre esses dois serviços, resta avaliar se, nos dias de hoje, ainda faz sentido a regulação dos serviços de transporte individual remunerado de passageiros. O fato de que um serviço novo (Über) – integrante do mercado relevante de transporte individual de passageiros – cresce e conquista novos consumidores a cada dia, sem que qualquer regulamentação tenha sido necessária, coloca em xeque a regulamentação do transporte individual de passageiros como um todo.

10. Por que Regular o Mercado de Táxi?

93. Inicialmente, cabe ressaltar que a *natureza pública* da prestação do serviço explicaria a diferença de tratamento regulatório das duas categorias que exploram o serviço de transporte individual remunerado de passageiros. Dentro dessa lógica, o serviço de táxi teria como característica principal a acessibilidade a todos que desejam utilizá-lo, não podendo o taxista negar o atendimento. Por outro lado, os serviços de AVP teriam natureza privada, sendo acessíveis a clientes pré-agendados, podendo, inclusive, haver recusa no seu atendimento pelo prestador do serviço.

94. Como resultado dessa diferença, o Poder Público reserva aos taxistas vantagens como espaços públicos (“pontos de táxi”) para o desenvolvimento de sua atividade, a possibilidade de transitar pelas ruas em busca de passageiros (“bandeirada”) e benefícios tributários para aquisição do veículo.

95. Historicamente, a regulação do mercado de táxi foi justificada pela existência de falhas de mercado que poderiam levar à alocação ineficiente dos recursos, prejudicando os consumidores. Entre as justificativas apontadas para a regulação desse mercado estariam imperfeições econômicas, questões de segurança dos passageiros, coibir abusos a turistas e seu uso como transporte público. Nos Estados Unidos, o órgão federal de proteção e defesa do consumidor e da concorrência, a *US Federal Trade Commission (US FTC)*, divulgou um estudo⁵¹ no ano de 1984 com recomendações sobre a regulação do serviço naquele país e identificou (de forma não exaustiva) possíveis imperfeições no mercado de serviços de táxis, apontando, também, possíveis soluções⁵²:

- (i) engarrafamento e poluição: estabelecer barreiras à entrada (diminuir o número de permissões para o exercício do serviço de táxi) não seria justificativa plausível para evitar engarrafamentos, pois, com menos táxis, poderia haver aumento de carros privados nas

⁵⁰ De modo geral, o serviço tradicional de táxi é caracterizado por extensa regulamentação, incluindo a necessidade de uma autorização da municipalidade para sua prestação. Por outro lado, o serviço de aluguel de veículos particulares geralmente é desregulamentado, de modo que sua prestação sofre pouca ou nenhuma interferência do Poder Público. Uma das razões apontadas para a diferença regulatória consistiria que os serviços de AVP atuariam em nichos de mercado específicos, além de não haver caráter público da sua prestação, sendo a demanda mais restrita do que aquela observada para o serviço de táxi.

⁵¹ FRANKENA, Mark W & PAUTLER, Paul A. (1984) *An Economic Analyses of Taxicab Regulation*. U.S. Federal Trade Commission – FTC. Disponível: <<http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/economic-analysis-taxicab-regulationbe/econrpt/233832.pdf>>. Acesso em 17/12/2015.

⁵² Retirado do trabalho conjunto SDE/Seae nº 01/2008 – **Como Incrementar a Concorrência Nos Serviços de Táxi?** – Disponível: <<http://www.seae.fazenda.gov.br>>. Acesso, acesso em 17/12/2015.

- ruas. Em relação à poluição, dever-se-ia promover fiscalização periódica dos veículos quanto ao nível máximo de emissão de gases na atmosfera;
- (ii) fixação da tarifa: de acordo com a teoria econômica, se fixadas livremente no mercado, podem ser cobrados preços bastante elevados para o serviço de táxi. Por esse motivo, a intervenção governamental para corrigir essa falha seria o estabelecimento de tarifas máximas. Tarifas mínimas não seriam justificáveis;
 - (iii) restrições à competição via preços: não se deveriam estabelecer restrições à concorrência via preços, sendo admitida a concessão de descontos. Para permitir esse modelo, que traz grandes benefícios aos consumidores, o Poder Público deveria se concentrar na fiscalização sobre a qualidade, a segurança dos serviços e o perfil psicológico do motorista, de modo a nivelar a oferta no que tange a outros critérios que não envolvesse a tarifa, para que a concorrência pudesse se efetivar nos preços;
 - (iv) economias de escala: ao contrário dos táxis de rua e de ponto, o serviço de radiotáxi apresentou grandes economias de escala, porque otimizou a relação passageiro/hora de viagem, ao percorrer, com mais clientes, as mesmas distâncias que um táxi de rua, ou de ponto. Aqui, a preocupação reside na possibilidade dessas economias de escala não serem repassadas ao consumidor. A solução seria a imposição de uma tarifa máxima com a permissão para a concessão de descontos;
 - (v) assimetria de informações: a regulação estatal poderia evitar ou reduzir custos de informação, ao assegurar a qualidade do serviço e obrigar que as informações estejam disponíveis ao consumidor;
 - (vi) tempo de espera: a recomendação seria remover as restrições à entrada de novos taxistas para reduzir o tempo médio de espera do serviço de táxi;
 - (vii) tarifas altas e ineficientes: esse problema decorreria de o próprio órgão regulador estabelecer uma tarifa acima do nível eficiente, ou de as falhas de mercado não estarem sendo corrigidas pelo órgão regulador. A solução seria reduzir as tarifas e retirar as restrições à entrada; e
 - (viii) baixos preços em determinadas categorias de viagens: essa falha ocorre quando há preços regulados, que não são suficientes para cobrir os custos associados a determinadas viagens, como, por exemplo, quando o destino é um bairro perigoso, longas distâncias, viagens de madrugada ou em condições precárias de tráfego, o que pode ocasionar uma recusa do taxista em realizar a viagem. A solução seria a regulação vedar a recusa, liberar a entrada, ou criar uma base tarifária especial para essas categorias de viagens.

96. Cabe destacar que, conforme relatado no estudo anteriormente citado, há mais de 30 anos o órgão federal de proteção e defesa do consumidor e da concorrência dos EUA já considerava que: (i) a regulação de entrada não se justifica como forma de evitar congestionamento, e (ii) o estabelecimento de tarifas mínimas e restrições à concessão de descontos não são justificáveis e, quando presentes na regulação, apenas prejudicam o consumidor. Essas duas características estão presentes, ainda hoje, na regulação de serviços de táxi na maior parte das cidades brasileiras⁵³.

⁵³ No Distrito Federal, têm ocorrido questionamentos se o aparato legal permite ou não a concessão de descontos nas tarifas. Isso porque a Lei 4.056/2007, estabelece que a tarifa é única (art.36), sendo o prestador do serviço obrigado a cobrar do consumidor o valor exato da corrida, conforme registrado no taxímetro (inc. IV, art.41). Embora em determinado momento o governo local tenha se manifestado favoravelmente à prática de descontos, o risco é de uma

97. A literatura econômica sobre regulação de serviços de táxi destaca que, historicamente, a regulamentação do serviço se concentra, principalmente, em três aspectos: (i) regulação tarifária; (ii) regulação de entrada; e (iii) regulação de qualidade. Pode haver também razões relacionadas a aspectos sociais e ambientais (poluição, saúde dos trabalhadores, direitos dos usuários e segurança) que servem de justificativa para a regulamentação. Shreiber (1981)⁵⁴, *apud* Dias (2007), defende a regulação da entrada como mecanismo de redução de congestionamento e da poluição provocados pelos taxistas de rua. Por outro lado, Coffman (1977)⁵⁵ alega que a restrição à entrada traz o risco de captura regulatória, e que outras medidas deveriam ser adotadas para reduzir as externalidades negativas. Ademais, a concorrência entre os segmentos radiotáxi e ponto de táxi é vista como positiva, pois o radiotáxi pode reduzir as tarifas por terem sistemas operacionais com custos mais baixos, em razão da menor circulação com veículo desocupado.

98. Argumenta-se ainda que a restrição ao número de táxis permitiu que os taxistas encontrassem o nível de ganho suficiente para manter seus veículos em condições de segurança. Neste cenário, o aumento da oferta reduziria os ganhos, que não cobririam os custos de manutenção e os padrões de segurança veicular. Outros, como a *Productivity Commission* (1999), argumentam que é papel do regulador estabelecer os padrões mínimos de segurança veicular, que devem ser fiscalizados pelas autoridades por meio de vistorias periódicas e/ou aleatórias, como em qualquer outro veículo em circulação. Para a comissão australiana, a maneira mais eficiente de alcançar os níveis de segurança desejados é exigindo-os diretamente, e não, simplesmente, calculando o ganho necessário para mantê-lo. Isso fica evidente nos casos de táxis alugados, em que o aumento dos ganhos é do interesse do proprietário, e não do motorista locatário.

99. De acordo com Shreiber (1975)⁵⁶, as restrições à entrada seriam necessárias para garantir o funcionamento eficiente do mercado, pois a competição por tarifas entre taxistas não conduziria necessariamente a um incremento da demanda. Segundo Coffman (1977), as evidências empíricas dos segmentos de ponto de táxi, bandeirada e radiotáxi contrariam o modelo de Shreiber, destacando que a captura regulatória pode criar um “monopólio regulado”.

100. Já a *Productivity Commission* (1999) alegou que os argumentos de Shreiber (1975) seriam plausíveis caso os serviços de táxi fossem providos predominantemente pelo segmento do tipo bandeirada. Nos mercados em que predominam os segmentos de radiotáxi e de ponto de táxi, existem poucas restrições à competição, pois o potencial para concorrência por preço e qualidade ocorre fortemente quando é dada ao consumidor a opção de escolher seu táxi entre os operadores via radiotáxi e ainda entre os táxis que estão no ponto de táxi (*Productivity Commission*, 1999, *apud* Dias, 2007).

eventual nova interpretação do governo ou do Poder Judiciário, em juízo, alterando este entendimento devido à incerteza jurídica da legislação em vigor. Além disso, deve ser mencionado que, embora a Lei nº 4.056/2007 determine que o número de permissões seja fixado pelo Governo do Distrito Federal com revisão periódica a cada três anos, o número de permissões no DF é o mesmo desde o ano de 1979. Retirado da Nota Técnica n.º 06029/2011/DF COGUN/SEAE/MF – Disponível: <<http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrancia/notas-tecnicas/2011/notas-tecnicas-2011/Nota%20Tecnica%20no%206029-2011%20-%20Taxi%20DF.pdf>>. Acesso em 17/12/2015.

⁵⁴ SHREIBER, C. (1981). *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs: anan Rejoinder*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 15, pp. 81-83.

⁵⁵ COFFMAN, R. B. (1977). *The Economic Reason for Price and Entry Regulation of Taxicabs*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 11(3), pp. 288-297.

⁵⁶ SHREIBER, C. (1975). *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs*. Journal of Transport Economics and Policy, September. Vol. 9 (3), pp. 268-279.

101. As restrições à entrada no mercado podem ser retiradas, contudo, estabelecendo-se regras de transição (OFT, 2003)⁵⁷. Do mesmo modo, a *Productivity Commission* (1999) concluiu que a remoção da regulação à entrada gera benefícios para a sociedade:

A comissão não considera que as restrições à entrada são necessárias para limitar aumentos de tarifa, para garantir a segurança dos usuários de táxi ou para promover outros aspectos associados com a provisão eficiente dos serviços de táxi. Na visão da comissão, a remoção da regulação de entrada pode oferecer grandes benefícios à comunidade⁵⁸.

102. No que tange à regulação tarifária, existem, basicamente, três modelos: (i) tarifa única a ser cobrada por todos os táxis; (ii) tarifa-teto que possibilite aos taxistas concederem desconto abaixo do valor máximo; e (iii) ausência de regulação tarifária, permitindo aos taxistas fixar preços livremente. A diferenciação tarifária⁵⁹ também pode ocorrer de acordo com horários (de pico ou de baixo movimento), intempéries climáticas, passageiros adicionais, bagagens e serviços para destinos localizados fora da municipalidade.

103. No Brasil, como ocorre em muitos países, a maior parte dos municípios regula, de algum modo, as tarifas de táxi. A justificativa baseia-se nas assimetrias de informação que colocam os consumidores em posição de desvantagem relativamente aos taxistas. Argumenta-se que os passageiros não têm condições de procurar pelos melhores preços e serviços, pois não conseguiriam prever quando passará o próximo táxi nem o valor que cobraria. Tal argumento adquire força quando se trata de turistas ou passageiros com dificuldades de locomoção. Sob tais condições, os taxistas não teriam incentivos a cobrar preços mais baixos, pois não se beneficiariam de maior demanda de passageiros, o que os levaria a cobrar tarifas mais elevadas.

104. No entanto, três são os principais argumentos contra o controle tarifário⁶⁰: (i) o mercado produz uma solução mais eficiente pela competição de preços do que a tarifação regulada associada ao custo médio; (ii) não há a garantia de que a autoridade reguladora estabeleça o nível tarifário correto; e (iii) possibilidade de captura regulatória. Além disso, as tarifas podem ser ajustadas em níveis maiores, de forma que os operadores possam obter lucros monopolistas (Kang, 1998). No entanto, a possibilidade de prática de preço abusivo, aliada às assimetrias de informação, reforçariam argumentos desfavoráveis à completa desregulamentação das tarifas de táxi. Na visão dos defensores da regulação tarifária, os benefícios e a necessidade de tal controle superam os custos de sua implementação (OFT, 2003).

105. A principal hipótese associada à defesa da liberdade tarifária é a existência de um mercado potencialmente competitivo e não tendente à monopolização (caso fossem retiradas as barreiras regulatória à entrada). Isso seria possível em função da introdução de novas tecnologias capazes de reduzir o custo de operação do taxista. É o caso, por exemplo, da introdução de aplicativos que conectam taxistas e usuários, que reduz a necessidade de deslocamento para busca de passageiros, além de possibilitar a introdução de competição entre os taxistas (caso prevalecesse liberdade tarifária).

106. A regulação pode também ocorrer para controlar a qualidade e segurança dos serviços prestados. Regulamentos impõem níveis mínimos na qualidade do serviço, como limite de idade e/ou quilometragem do veículo, manutenção periódica do veículo, inspeção dos itens de

⁵⁷ OFFICE OF FAIR TRADING – OFT (2003). *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. – Londres. Disponível: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em 10/12/2015.

⁵⁸ Tradução livre.

⁵⁹ Ver FRANKENA, Mark W & PAUTLER, Paul A. *An Economic Analysis of Taxicab Regulation*. U. S. Federal Trade Commission, 1984, p. 24.

⁶⁰ Ver Kang (1998) *apud* Dias (2007, p. 54-55)

segurança e limpeza do carro. Outros pré-requisitos para os motoristas referem-se à verificação de antecedentes criminais e submissão periódica a exames psicológicos e toxicológicos. Tais questões poderiam, em tese, justificar algum nível de regulação estatal no mercado de transporte individual remunerado de passageiros, inclusive para os motoristas não taxistas.

107. Finalmente, destaca-se que os modelos regulatórios predominantes no Brasil não diferem muito da prática internacional, assim como as justificativas para a regulamentação são parecidas. As diferenças verificadas entre as regulamentações dos municípios brasileiros são explicadas, em grande parte, pelas especificidades locais, como tamanho da população, qualidade do transporte público, disponibilidade de vias públicas, presença de turistas, bem como outros aspectos de segurança e ocupação do espaço urbano.

11. Experiências Internacionais de Desregulamentação

108. Na seção anterior, observou-se que a regulamentação rígida característica de boa parte dos serviços de táxi ao redor do mundo não é consensual. Estudos apontam que as falhas de mercados endereçadas pela regulação no setor podem ser corrigidas com regulação mais flexível, tendo em vista a elevada insatisfação dos usuários com preço e qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, iniciou-se em alguns países um processo de desregulamentação, com visíveis benefícios para os usuários de táxi.

109. Os argumentos pró-desregulamentação identificam a restrição à entrada e a regulação tarifária como alvos para introduzir competição e concorrência no serviço de táxi. Segundo OFT (2003), as restrições à entrada de novos agentes no mercado deveriam ser abolidas, pois a limitação no número de táxis diminui a qualidade dos serviços ao consumidor e maior liberdade de precificação pode propiciar uma concorrência via preços abaixo do teto tarifário regulado.

110. Sobre a retirada das restrições à entrada no serviço de táxi, o OFT (2003) apontou alguns benefícios para os usuários:

- (i) mais táxis nas ruas com a retirada da restrição de quantidade. Em determinadas áreas há demanda suficiente para propiciar um aumento de 30% na frota de táxis⁶¹.
- (ii) viagens mais seguras com a presença de mais táxis legalmente permitidos nas ruas. Isso reduziria a quantidade de táxis ilegais (piratas) que não estão sujeitos ao controle de qualidade e segurança do órgão regulador;
- (iii) redução de espera pelos passageiros com a retirada da restrição de quantidade. Isso poderia economizar cerca de 2,5 milhões de horas em todo o Reino Unido;
- (iv) ampliação do direito de escolha do consumidor com a retirada da restrição de quantidade; e,
- (v) maior proteção das pessoas em situações vulneráveis, como cobrança abusiva de preços.

111. Segundo estudo elaborado pelo Governo da Nova Zelândia, em 1989, foram adotadas duas medidas visando melhorar a qualidade dos serviços: liberação da tarifa e fim do

⁶¹ Nas localidades do Reino Unido em que não há restrição de entrada há, em média, 30% mais táxis do que nas localidades em que o número de táxis é controlado. Em Sheffield, por exemplo, desde que se acabou com a restrição à entrada o número de táxis nas ruas aumentou em 52%. OFFICE OF FAIR TRADING – OFT. *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*. Londres, 2003.

limite quantitativo para a entrada no mercado (NEW ZEALAND, 2005)⁶². O resultado da flexibilização da entrada de novos agentes no mercado foi o aumento dos benefícios ao consumidor, como a redução de espera e menores tarifas. A flexibilização baseou-se no fim das restrições quantitativas à entrada, e não na flexibilização dos critérios de qualidade e segurança que devem ser atendidos para obtenção da autorização para prestar o serviço. Ao contrário, o órgão regulador da Nova Zelândia cada vez mais amplia os critérios de qualidade e segurança dos serviços de táxi. Dessa maneira, a entrada no mercado de serviços de táxi no país é livre, desde que preenchidos todos os requisitos de qualidade e segurança exigidos. No que tange às tarifas, além da liberdade tarifária, o órgão regulador neozelandês exige que a tarifa fique visível no taxímetro e igualmente exposta nas laterais externas do táxi, de modo a garantir ao consumidor o direito à informação.

112. Mesmo depois de duas décadas, a indústria de táxi na Nova Zelândia continua a enfrentar desafios significativos. Segundo Nicholls (2011)⁶³, a desregulamentação trouxe aumento no número de táxis que operavam, sendo que tal aumento criou gargalos nos principais centros de transportes como aeroportos e estações ferroviárias. Nestes locais, as autoridades tiveram que impor restrições sobre o número de táxis que operam. Além disso, a desregulamentação de entrada exigiu a introdução e implementação de restrições qualitativas significativas relacionadas aos principais *stakeholders* da indústria do táxi, o que também foi verificado em outras jurisdições.

113. No Japão, assim como na Nova Zelândia, a regulação dos serviços de táxi é competência de um órgão regulador central, que em 1992 iniciou um processo de desregulamentação do serviço (FLATH, 2002)⁶⁴. As tarifas foram estabelecidas de acordo com o tamanho do veículo, o que resultou imediatamente na redução de tarifas para automóveis pequenos e médios, e ligeiro aumento na tarifa para automóveis grandes e de luxo. Em seguida, foi liberada a entrada de novos táxis no sistema, desde que preenchessem os rigorosos requisitos estabelecidos pelo órgão regulador. O resultado das medidas foi queda média de tarifas aliada a um aumento na frota de táxis. Dessa forma, o consumidor foi beneficiado com a desregulamentação, passando a pagar menos e esperar menos tempo por um táxi. Destaca-se que, no Japão, é permitida a prática de descontos sobre a tarifa máxima e essa prática deve estar bem sinalizada ao consumidor para evitar assimetrias de informação. Assim, o taxista que concede descontos deve manter um aviso visível e externo ao veículo informando sobre o desconto.

114. Em 2009, o governo japonês introduziu medidas especiais para "normalizar e revigorar" a indústria de táxi. Uma das medidas adotadas foi solicitar aos operadores de táxi para reduzir voluntariamente suas frotas nas ruas. No entanto, algumas empresas não fizeram de forma voluntária a redução. Posteriormente, em 2013, o governo voltou a discutir medidas para melhorar as condições de trabalho dos motoristas de táxi e lidar com a concorrência excessiva na indústria ao designar "áreas especiais", tais como o centro de Tóquio e as áreas centrais de outras grandes cidades, que estariam sujeitas a reduções obrigatórias do número de táxis por um determinado período de tempo. A restrição, no entanto, não deve dificultar a concorrência entre os taxistas no país⁶⁵.

⁶² NEW ZEALAND (2005). *Effectiveness of controls over the taxi industry*. Controller and Auditor-General. June, 2005. Governo da Nova Zelândia. Disponível: <<http://www.oag.govt.nz/2005/taxis/docs/taxis.pdf>>. Acesso em: 16/12/2015.

⁶³ Nicholls, D. *Competition and Regulation – Current Trends in the Taxi Industry*. School of Management, Marketing and International Business College of Business and Economics Australian National University ACT 0200. 2011. Disponível: <<http://www.atia.com.au/wp-content/uploads/Competition-and-Regulation-Report-12-December-2011.pdf>>. Acesso em 12/02/2016.

⁶⁴ FLATH, David (2002). *Taxicab regulation in Japan*. Kyoto, 2002. Kyoto Institute of Economic Research. Kyoto University. Disponível: <<http://taxi-library.org/flath-02.pdf>>. Acesso: 14/12/2015.

⁶⁵ National Taxi Association – UK. *Japan: Law to reduce taxis must not hamper competition*. Disponível: <<http://www.national-taxi-association.co.uk/?p=6896>>

115. Na Holanda, a partir do ano 2000, os serviços de táxi foram desregulamentados, e passaram a ser de responsabilidade nacional (antes era local). Este é um caso bem-sucedido de desregulamentação gradual, que se iniciou em 1º de janeiro de 2000 e previa etapas a serem cumpridas até 1º de janeiro de 2002. Antes da desregulamentação, a tarifa era fixada anualmente e o número de licenças era estabelecido de acordo com uma estimativa de demanda e da possibilidade de uma operação rentável. Existiam requisitos de qualidade para os operadores de táxi, os motoristas e os veículos. Ao avaliar a regulação em vigor, o governo holandês concluiu que o acesso ao serviço de táxi permanecia difícil e que o ato oferecia proteção excessiva aos operadores existentes, o que resultava em um descompasso entre oferta e demanda. O valor das licenças foi considerado alto em comparação com a estrutura de custos da indústria. Além disso, o governo pretendia, com a sua política de transportes de passageiros, acabar com a distinção entre transporte público coletivo e transporte público individual (táxi)⁶⁶.

116. Com a desregulamentação do serviço de táxi, o governo da Holanda visava estimular e aumentar relativamente o uso do táxi em comparação com outros meios de transporte, especialmente o veículo particular. Segundo OCDE (2007)⁶⁷, a desregulamentação na Holanda substituiu as restrições locais sobre quantidade, sendo que no ano de 2002 as restrições de entrada foram completamente abolidas. Ademais, a mudança regulatória introduziu uma regulamentação temporária de tarifa máxima, substituindo as tarifas fixas, como forma de proteger os consumidores de preços excessivos no período entre 2000 e 2002. Houve supressão das restrições geográficas de licenças para possibilitar o desenvolvimento de um possível mercado nacional. Também foram estabelecidas normas de qualidade para os operadores, motoristas de táxi e do próprio táxi para garantir um mínimo de qualidade dos serviços.

117. Já no início do regime, o governo aparentemente não estava certo de que a desregulamentação levaria a tarifas mais baixas, pois havia exemplos estrangeiros que apontavam no sentido contrário, e assim uma tarifa máxima foi estabelecida para proteger o cliente como uma medida temporária até 2002. Desde a desregulamentação, a tarifa aumentou cerca de 5% em termos reais. Dessa forma, a tarifa máxima tornou-se uma medida permanente, mas a maioria dos táxis cobra abaixo desta tarifa.

118. Um dos argumentos que justifica o êxito do processo de desregulamentação do serviço de táxis na Holanda é que o processo foi gradual. De fato, mercados que geram externalidades tendem a ser regulados e configurados com políticas do tipo “*second best*”, muitas vezes articuladas e inter-relacionadas entre si. Parte da dificuldade do processo de barganha na eliminação regulatória decorre disso, o que gera evidente preocupação e incerteza para as autoridades, sem que isso tenha necessariamente relação com a captura regulatória.

119. Analisando o caso holandês, observam-se outras virtudes do processo de desregulamentação do serviço de táxis, como a criação de incentivos para que esse serviço opere em consonância com outras políticas urbanas. Por exemplo, o serviço de táxis foi estimulado a operar como um modal interligado à rede de transporte coletivo das cidades, contrapondo a lógica de que os táxis são substitutos dos veículos particulares e concorrem com o transporte coletivo (argumento que tem sido desafiado pela evidência empírica recente). Em suma, os holandeses compatibilizaram os benefícios trazidos pela desregulamentação do serviço de táxis (análise de equilíbrio parcial) com os demais objetivos dos planejadores urbanos (análise de

<<http://www.japantimes.co.jp/news/2013/11/20/national/new-law-to-reduce-taxis-end-low-fares/#.VsHGybQrKM>>. Acesso em 15/02/2016.

⁶⁶ Baanders, A. & Canoy, M. (2010). *Ten Years of Taxi Deregulation in the Netherlands - The Case for Regulation and Decentralization*. *European Transport Conference*, 2010 Proceeding.

⁶⁷ OECD (2007). *Taxi Services: Competition and Regulation*. *Policy Roundtables*. DAF/COMP(2007)42.

equilíbrio urbano)⁶⁸, de tal sorte que a política pública daquele país, ao invés de alijar os táxis do processo de mudança, integrou-os ao processo de aprimoramento da mobilidade urbana.

120. Conforme o estudo da OCDE (2007), um dos problemas principais para se promover desregulamentação é encontrar uma forma de convencer os legisladores e os órgãos reguladores de seus respectivos países sobre a necessidade de promover alterações na regulação dos serviços de táxi, de modo a beneficiar o consumidor. Por mais que os estudos apontem a possibilidade de redução de tarifas e aumento da qualidade dos serviços que beneficiarão os consumidores por meio da liberalização da entrada e do aumento da fiscalização, parece existir uma grande dificuldade em transpor a influência que os sindicatos de taxistas e os donos de licença exercem sobre os legisladores e reguladores.

121. Bekken & Longva (2003)⁶⁹ resumizam alguns resultados das desregulamentações ocorridas em serviços de táxi de alguns países desenvolvidos (Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Holanda, EUA e Canadá) a partir da década de 1980:

- (i) os requisitos de qualidade tornam-se muito importantes à medida que a entrada e os preços são desregulamentados. Em algumas cidades e países, a desregulamentação de entrada ocorreu sem aumento de qualidade. No entanto, na maioria destes casos, a re-regulação ou melhorias de qualidade foram introduzidas mais tarde. As mais recentes mudanças regulatórias concentram-se mais na qualidade do serviço do que no número de veículos. É importante notar que mesmo requisitos modestos de qualidade reduzem os efeitos da desregulamentação da entrada;
- (ii) a oferta de táxis tende a crescer quando as restrições de entrada são removidas. Os entrantes individuais focam nos segmentos de ponto e circulação em vias: em áreas onde o segmento de porta a porta é dominante, a tendência é ampliação da oferta pelos operadores já existentes⁷⁰. Nas áreas rurais, o aumento da disponibilidade de táxis é menor do que nas áreas urbanas;
- (iii) os preços não são necessariamente reduzidos por conta da liberalização das tarifas. Ao contrário, essas parecem crescer em média e variância. Isso parece se dever ao fato de as tarifas estarem reprimidas na regulação. As tarifas parecem aumentar mais onde a competição é menor, ou seja, nos pontos de táxi e nas áreas rurais. Na Noruega houve aumento de preços pós-desregulação tarifária, variando entre 4,3% a 21%;
- (iv) o grande benefício da liberação tarifária é a diversificação dos serviços prestados. Os aumentos e reduções de preços durante diferentes períodos tendem a seguir a lógica do equilíbrio entre oferta e demanda;
- (v) caso as tarifas continuem a ser reguladas após a desregulamentação da entrada, o setor de transporte privado individual de passageiros (AVP) continuaria a operar como um complemento aos táxis no segmento porta a porta por meio de chamadas telefônicas. No entanto, os operadores AVP tendem a se tornar operadores de táxi e a beneficiar-se da

⁶⁸ Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (2015). **O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano**. Departamento de Estudos Econômicos. Set/2015. Disponível:

<<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>.

Acesso em 10/12/2015.

⁶⁹ Bekken, J. & Longva, F. (2003). *Impact of Taxi Market Regulation*. TOI Report. Oslo, Norway.

⁷⁰ A diferença no tamanho relativo destes segmentos pode explicar resultados diferentes após as mudanças regulatórias.

sinergia entre os diferentes segmentos de mercado. Esta transição, no entanto, depende das diferenças de padrões de qualidade entre operadores de táxi e AVP⁷¹;

- (vi) processos de desregulamentação graduais parecem ter gerado melhores resultados que processos de desregulamentação simultâneo de entrada e tarifas (caso da Holanda, por exemplo). Isso ocorre por conta dos efeitos inesperados causados pelas mudanças regulatórias e que podem ser melhor avaliados em processos de mudança gradual; e
- (vii) a perda de qualidade da frota de veículos não parece estar associada à livre entrada, assim como uma regulação muito forte não parece ser capaz de evitar deterioração da qualidade dos serviços. Contudo, os padrões de qualidade dos serviços devem ser avaliados independentemente do modelo regulatório desejado.

122. De modo geral, a desregulamentação está centrada na remoção das barreiras de entrada e na liberdade tarifária, pois há certo consenso da importância de se manter regulação de qualidade e de segurança no serviço de táxi. Os pontos comuns das experiências de desregulamentação que trouxeram maiores benefícios aos consumidores foram os seguintes:

- (i) entrada livre: fim gradual das restrições de quantidade de táxis nas ruas, de modo que a quantidade de táxis nas ruas esteja em consonância com a quantidade de equilíbrio do mercado.
- (ii) tarifa máxima, com a possibilidade de descontos: evita abusos de preços por parte dos taxistas e permite a concorrência via preços, o que é possível em razão das economias de escala e dos diferentes custos experimentados pelas modalidades de táxi.
- (iii) aumento da fiscalização com o objetivo de garantir um serviço de qualidade e com segurança ao consumidor: gera benefícios ao consumidor, ao garantir um sistema de transporte seguro e confiável, livre de táxis piratas, ou de entrantes aventureiros.

123. Nesse sentido, o principal objetivo da desregulamentação é incrementar a competição no mercado de transporte individual de passageiros, removendo barreiras à entrada e controles de preços. No entanto, as especificidades locais importam. Isso significa que cada localidade é que pode decidir sobre a melhor maneira de implementar mudanças regulatórias que melhorem a prestação do serviço de táxi.

124. O fim das restrições à entrada, por exemplo, pode ser gradual e realizado concomitantemente ao início da desregulamentação tarifária, como a concessão de descontos no primeiro momento até a completa liberdade tarifária quando forem abolidas completamente as restrições à quantidade. Os gestores locais podem também implementar medidas adicionais para mitigar as externalidades negativas sobre os congestionamentos e a poluição do ar relacionadas a um maior número de táxis nas ruas.

125. As experiências demonstram, portanto, que a desregulamentação é desejável no serviço de táxis, até porque o nível de insatisfação dos usuários é grande. Da mesma forma, do lado dos taxistas, a existência de um comércio de licenças, ou, mesmo, de um mercado de arrendamento de placas para motoristas de táxi que não possuem permissões (mesmo que autorizado pelo Poder Público), pagando diárias para permissionários, sinaliza que a regulação do setor não está adequada. Em alguns municípios brasileiros, assim como observado em outros

⁷¹ Ao contrário do sugerido por Bekken & Longva (2003), atualmente observa-se um crescimento do segmento AVP, proporcionado pela inovação tecnológica dos aplicativos de *smartphones*. Inclusive, há indícios de migração de motoristas de táxi que alugam licenças para o segmento de AVP.

países, é comum os permissionários lucrarem com o aluguel de placas, sendo que, em muitos casos, o permissionário somente aluga o veículo, nunca atuando como taxista.

126. Por outro lado, o surgimento de novos modelos de negócios que conectam ofertantes (motoristas) e demandantes (usuários) de serviços de transporte individual por meio de aplicativos tem alterado o padrão de competição nesse mercado. Isso porque cresce o número de motoristas particulares do serviço AVP, não regulamentados, ofertando serviços de transporte individual para passageiros por agendamento. Do lado dos serviços de táxi, os aplicativos de táxi também alteram a maneira dos demandantes acessarem o serviço, e conferem maior segurança aos usuários de táxi na prestação do serviço. Em ambos os casos, parte dos problemas que a regulação dos serviços de táxi busca mitigar são endereçados pelos aplicativos, conferindo, potencialmente, maior grau de satisfação aos usuários do serviço de transporte individual de passageiros⁷².

127. Os aplicativos reduzem as assimetrias de informação entre prestadores e tomadores de serviços ao permitir aos usuários visualizar o perfil dos motoristas e, caso queiram, declinar da viagem; avaliar os serviços prestados; monitorar os deslocamentos do veículo por meio da tecnologia GPS; conhecer a precificação da viagem de forma antecipada, e efetuar o pagamento da viagem por meio eletrônico cadastrado na própria plataforma.

128. Assim, a redução do custo de obter informações e as facilidades de seu acesso possibilitadas pelas inovações tecnológicas endereçam questões que estão presentes na regulação do serviço de táxi, de forma que parte das preocupações que ensejaram regulamentações mais densas naquele mercado não possui mais a mesma importância ou poderiam ser resolvidas de forma mais eficiente de outra maneira.

129. Em relação a OTTs, entendemos que a regulação, caso necessária, deva ser mínima, não podendo criar barreiras que inviabilizem o modelo de operação dos aplicativos juntos aos prestadores de serviço AVP. Neste ponto, o entendimento do Uber é parecido com o exposto nesta nota, *in verbis*:

“A criação de regulações estatais deve ser realizada de forma equilibrada, a fim de evitar a adoção de regras tão restritivas que impeçam, na prática, a prestação dos serviços de transporte individual privado. O Uber entende que a intervenção do Estado deve se restringir ao estabelecimento de requisitos mínimos de qualidade e de segurança e mecanismos de monitoramento, como, por exemplo, o registro de veículos/motoristas que se dedicam a este tipo de atividade, sem necessariamente exigir a obtenção prévia de qualquer tipo de licença do Poder Público”.

130. Conclui-se, portanto, que existe necessidade de desregulamentação dos serviços de táxi, até como resultado da incorporação das inovações trazidas pelos aplicativos para o mercado de transporte individual de passageiros.

12. Recomendações para Aperfeiçoamento da Regulação dos Serviços Tradicionais de Táxi

131. No decorrer desta nota técnica, mostrou-se que a inovação trazida pelos aplicativos altera a forma de prestação do serviço de transporte remunerado individual de passageiros, levando a que, no entender da Seae, o mercado venha satisfatoriamente corrigindo as falhas de mercado que, uma vez, exigiram a regulação pelo Estado.

⁷² A despeito de não existirem pesquisas de opinião para auferir a satisfação dos usuários que contratam os serviços de transporte individual por meio de aplicativos de *smartphones*.

132. No que tange ao serviço de táxi, a percepção de que as regulamentações municipais estão defasadas é antiga, gerando insatisfação de usuários e de motoristas taxistas não detentores de licenças. A introdução de *mavericks* no mercado (OTTs), com uma estrutura de custo bastante diferente, aumentou a pressão para que os taxistas melhorassem a prestação dos seus serviços e para que o Poder Público pensasse em novas abordagens para o transporte remunerado individual de passageiros.

133. Sendo a nossa visão que esse mercado caminha, a passos largos, rumo à desregulamentação, acreditamos que as seguintes medidas devam ser adotadas nos serviços de táxi durante o período de transição:

- (i) liberdade de entrada: abolir as restrições à quantidade de táxis nas ruas, de modo que a quantidade de táxis nas ruas esteja em consonância com a quantidade de equilíbrio do mercado⁷³.
- (ii) desregulamentação tarifária: liberar os preços dos serviços de táxi. Isso pode ser feito gradualmente, nos moldes da experiência holandesa, estabelecendo uma tarifa máxima em um primeiro momento (com a possibilidade de descontos⁷⁴), de modo a permitir a concorrência via preços e, ao mesmo tempo, inibir eventuais abusos de preços por parte dos taxistas. Em um segundo momento, pode-se caminhar para a completa desregulamentação tarifária, por meio da criação de mecanismos que assegurem a perfeita informação do consumidor quanto às tarifas antes de solicitar uma corrida de táxi⁷⁵.
- (iii) transparência de preços: os preços devem estar sempre visíveis ao consumidor, assim como os descontos devem ser auferidos diretamente no taxímetro pré-programado, de forma a evitar que o consumidor dependa do cálculo informal do taxista para se atingir o preço final. No caso dos aplicativos de taxistas, duas opções podem surgir para se adequar ao fim da tarifa única: (i) a primeira seria cada aplicativo definir o preço a ser cobrado para o usuário, podendo variar sem ultrapassar o limite da tarifa máxima; (ii) a segunda opção seria permitir uma competição via preços entre taxistas dentro do aplicativo, de forma que cada taxista pudesse definir previamente no aplicativo a tarifa a ser cobrada do usuário, de forma que o consumidor pudesse escolher opções de táxi com base em preço ou menor tempo de espera, por exemplo.
- (iv) inovação tecnológica: não criar barreiras para o crescimento dos serviços de radiotáxi e dos aplicativos que conectam taxistas e usuários por *smartphones*, pois ambos os mecanismos reduzem os custos de operação e incrementam a concorrência no setor.
- (v) livre acesso aos pontos de táxi: respeitados os espaços delimitados pelo poder concedente, a permissão para que os taxistas recolham passageiros (*first-in-first-out*) em qualquer ponto fixo da cidade, o que reduz a circulação dos motoristas de táxi dentro do município e, em consequência, reduz os custos de operação do sistema de táxi, o congestionamento e a poluição atmosférica.

⁷³ Do ponto de vista desta Secretaria, os problemas relacionados ao possível excesso de carros nas vias após a abolição das restrições à entrada podem ser contornados pela cobrança de taxas como a *congestion charge* cobrada na cidade de Londres, que visa reduzir o elevado fluxo de tráfego na área central em determinados dias e horários e arrecadar recursos para o investimento no sistema de transporte da cidade.

⁷⁴ A concessão de descontos é possibilitada pelas economias de escala e pelos diferentes custos experimentados pelas diferentes modalidades de prestação do serviço de táxi.

⁷⁵ Conforme mencionado anteriormente nesta nota, no Japão, a prática de descontos sobre a tarifa máxima é permitida, sendo que o taxista que concede descontos deve manter um aviso visível e externo ao veículo informando sobre o desconto, para que o usuário antes de iniciar a corrida esteja ciente da tarifa cobrada.

- (vi) livre acesso aos locais de grande movimentação: permissão para que os taxistas de qualquer modalidade possam recolher passageiros em locais de grande acesso público (rodoviárias, aeroportos, shoppings, eventos, etc.), o que elimina ou reduz as filas e dará opções de escolha ao consumidor até mesmo com preços menores.

134. A nossa percepção é que não haja justificativas suficientes para manter um regime de natureza pública, quando a solução de mercado tem se mostrado suficiente para promover a progressiva melhoria do atendimento dos usuários do transporte individual de passageiros. A coexistência, dentro do mercado de transporte individual de passageiros, de um segmento de taxistas, de caráter público, e de um mercado de motoristas particulares de aluguel (AVP), de caráter privado, exigiria a existência de falhas de mercado que pudessem ser devidamente remediadas pela ativa supervisão do Estado. O nosso entendimento é que, além de as falhas de mercado apontadas no setor virem sendo satisfatória e progressivamente corrigidas pelo mercado após a introdução dos aplicativos de carona, a correção daquelas não foi, historicamente, priorizada ou supervisionada ativamente pelo Estado, tendo a regulação servido, ao longo dos anos, para preservar o rentismo dos donos das licenças.

135. Contudo, caso prevaleça o entendimento de que haja falhas de mercado que dependam do Estado para serem remediadas, entendemos que, dada a substituíbilidade próxima, existente atualmente, entre o serviço de táxi e o AVP, seria necessário conferir aos taxistas, ou manter (onde elas já existam) prerrogativas que permitam diferenciar os serviços, criando submercado que evidencie o caráter público do serviço de táxi, como isenções tributárias e o uso de faixas exclusivas de ônibus. Naturalmente, a fim de que a regulação não seja instrumento de captura do Estado por um segmento rentista, acreditamos ser necessário incentivar a elevação da qualidade do serviço de natureza pública por meio da introdução de maior concorrência intrassetorial, em particular mediante a incorporação das recomendações trazidas nesta seção da nota, que, entre outros fatores, buscam viabilizar a redução do custo de monitoramento pelo Estado por meio do controle difuso efetivo por parte dos usuários.

136. Naturalmente, mesmo se adotada essa última alternativa, devem-se preservar os serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros, completamente desregulados, que criarão uma pressão competitiva sobre os serviços de táxi – no mínimo, pela ameaça de que os próximos ciclos de inovação, cada vez menos espaçados, permitam afastar por completo a atuação do Estado para garantir o nível de qualidade ansiado pelos usuários.

13. Conclusões

137. Diante de todo o exposto, esta Secretaria sustenta que:

- (i) não sejam adotadas medidas que inviabilizem ou dificultem a operação dos aplicativos de transporte individual de passageiros, permitindo que as inovações continuem a beneficiar o consumidor;
- (ii) o mercado de transporte remunerado individual de passageiros seja desregulamentado, em razão de a solução de mercado ter-se mostrado mais eficiente que a regulação setorial;
- (iii) não sendo adotada essa solução, a regulação dos serviços de táxi seja branda, proporcional e condizente com o exercício da atividade de natureza pública que se entenda existir;
- (iv) sendo trilhado esse caminho, a alternativa da regulação branda contenha fortes incentivos à competição intrassetorial (entre taxistas), levando a que a concorrência seja a força motriz dos aprimoramentos na prestação do serviço que venha a ser reputado de natureza pública;

- (v) a alternativa da regulação branda com forte concorrência intrasetorial não afete a existência, em paralelo, do transporte privado remunerado individual de passageiros enquanto submercado desregulado, com forte propensão a criar pressão competitiva sobre a qualidade dos serviços no submercado de táxis; e
- (vi) caso não se opte pela desregulamentação do transporte privado individual de passageiros, eventual regulação se dê sobre critérios de segurança do serviço, sendo desnecessária a regulação de aspectos relacionados à qualidade dos serviços, à quantidade de prestadores (motoristas) e às tarifas cobradas;

À consideração superior.

RICARDO COELHO DE FARIA
Coordenador

JEFFERSON MILTON MARINHO
Coordenador

**ROBERTO DOMINGOS
TAUFICK**
Assessor do Secretário de
Acompanhamento Econômico

**ANDREY GOLDNER
BAPTISTA SILVA**
Coordenador-Geral de
Transportes, Infraestrutura
Urbana e Recursos Naturais

**DANIEL PALARO
CANHETE**
Coordenador-Geral de
Advocacia da Concorrência
em Setores Regulados

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência