



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Nota Técnica n.º 06013/2016/DF /COGUN/SEAE/MF

Brasília, 04 de fevereiro de 2016 .

Referência: Ofício nº 347/2015/AP/3CCR, de 15 de junho de 2015, do Ministério Público Federal.

Assunto: Análise dos Impactos Concorrenciais da Introdução do Aplicativo Uber no Mercado Relevante de Transporte Individual de Passageiros.

Acesso: Público

1. Introdução¹

1. A 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal (MPF), por meio do Ofício nº 347/2015/AP/3CCR, de 15 de junho de 2015, encaminhou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) cópia da representação formulada pela Associação Brasileira das Associações e Cooperativas de Motoristas de Táxi (ABRACOMTAXI) contra a atuação da empresa Uber do Brasil Tecnologia Ltda. No referido ofício, o MPF solicita manifestação desta Secretaria quanto aos efeitos da operação de empresas de aplicativos (por ex., Uber) sobre a concorrência no mercado de transporte individual de passageiros.

2. A representação da ABRACOMTAXI solicita providências ao MPF para coibir a atividade de transporte remunerado de passageiros que é desenvolvida pelo aplicativo Uber no País. Solicita, ainda, a proibição de utilizar serviços no País ou fora dele para a exploração da atividade em território nacional, com pedido de tutela antecipada. Além disso, solicita que as empresas Apple e Google, que disponibilizam o aplicativo Uber em suas lojas *on-line*², sejam intimadas, visando cessar a violação à legislação e, dessa forma, evitar maiores danos aos taxistas e aos usuários.

3. Ainda segundo a representação, o aplicativo provoca instabilidade social e insegurança jurídica aos taxistas e usuários, em razão da ampla regulação da atividade de transporte individual de passageiros. Também os veículos e motoristas Uber não cumpriam nenhum dos requisitos previstos na legislação para prestar os serviços de transporte individual de passageiros³. Finalmente, a associação de taxistas ressalta que o Uber enfrenta resistência em diversos países e contribui para o crescimento desenfreado do transporte clandestino de

¹ A elaboração desta nota técnica contou com a colaboração da Coordenação Geral de Advocacia da Concorrência em Setores Regulados da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

² *Apple Store e Google Play Store.*

³ Foram listados os seguintes requisitos descumpridos pelos motoristas/veículos Uber: (i) os veículos não são identificados; (ii) não há respeito a qualquer política tarifária; (iii) o usuário tem conhecimento do custo da viagem apenas ao final do trajeto; (iv) é vedado o uso da moeda corrente nacional e todos os pagamentos devem ser feitos por meio de cartão de crédito; (v) não há prova de que o veículo utilizado pelo consumidor esteja em perfeitas condições de conforto, higiene e segurança; e (vi) os motoristas não são credenciados e fiscalizados pelo poder público, não sabendo sequer se estão habilitados a dirigir e explorar atividade econômica.

passageiros, pois desconsidera o campo restrito de atuação dos motoristas profissionais taxistas, além de ofertar serviço aos consumidores de forma ilegal e à margem da regulação estatal.

4. Feita breve descrição da representação contra a empresa Uber⁴, cabe mencionar que se trata de uma plataforma tecnológica (aplicativo) que possibilita conectar os passageiros demandantes de transporte individual com motoristas ofertantes, por meio de um aplicativo acessado por qualquer aparelho *smartphone* que tenha plano de dados ativo.

5. O aplicativo possibilita que motoristas e usuários acessem os serviços comerciais de transporte de passageiros de uma maneira diferente da tradicional. Isso tem colocado desafios relacionados aos modelos de negócio destas plataformas tecnológicas, que podem não se enquadrar nos desenhos regulatórios existentes. A tecnologia utiliza os recursos do *Global Positioning System* (GPS), de modo que os usuários podem localizar e acompanhar os veículos prestadores de serviços. Possibilita, ainda, novas metodologias de cálculo de tarifas com base em fatores de distância, tempo e demanda. Por fim, torna-se viável o pagamento por meio de cartão de crédito cadastrado previamente, além da emissão de recibos eletrônicos e a avaliação do serviço prestado pelos motoristas particulares pelos clientes.

6. Diante do exposto, e considerando as atribuições de advocacia e promoção da concorrência desta Secretaria, a presente nota técnica visa analisar e identificar os efeitos da introdução dos aplicativos, entre os quais o Uber, sobre a concorrência no mercado de transporte individual de passageiros. Além desta introdução, esta nota técnica divide-se da seguinte maneira: (i) da atribuição de promoção da concorrência da Seae; (ii) o serviço de transporte individual de passageiros; (iii) o mercado de dois lados e os aplicativos de smartphones; (iv) das inovações tecnológicas; (v) da delimitação do mercado relevante e os impactos concorrenciais; (vi) regulamentação e desregulamentação no mercado de transporte individual; (vii) recomendações para aperfeiçoamento da regulação dos serviços tradicionais de táxi; (viii) conclusões; e (ix) recomendações.

2. Da Atribuição de Promoção da Concorrência da Seae

7. Na atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)⁵, uma das competências desta Secretaria é “avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens”, articulando-se com os órgãos públicos responsáveis (Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, art. 29, inciso VII e, c/c inciso XI).

8. Dentro desse contexto, está entre as atribuições da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda a advocacia da concorrência, que consiste em esclarecer e inculir nos agentes econômicos (dentre os quais estão agentes privados e públicos) os ganhos alocativos e produtivos que a introdução e 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.

9. 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

⁴ A Uber Technologies Inc., *startup* americana criada por empreendedores, em 2009, no Vale do Silício, na cidade de São Francisco, Califórnia. A empresa está presente em 314 cidades de 57 países, sendo avaliada em aproximadamente US\$ 50 bilhões de dólares na bolsa americana Nasdaq.

⁵ 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.

ferir ilicitamente a livre iniciativa ou a livre concorrência, conforme artigo 170, inciso 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.

10. Assim, segundo a competência estabelecida no inciso IV do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência), 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.

11. Enfatiza-se que as conclusões desse estudo possuem caráter opinativo, servindo apenas para orientar a elaboração de regulamentos mais atinentes à concorrência no mercado de transporte individual de passageiros.

3. O Serviço de Transporte Individual de Passageiros

3.1. O Serviço Tradicional de Táxi

12. O serviço tradicional de táxi é regulamentado no mundo inteiro, o mesmo ocorrendo no Brasil. A Lei nº 12.587, de 03 de janeiro 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 público⁶. A prestação do serviço de táxi, em regra, depende de autorização da municipalidade e é submetida à regulamentação por parte do Poder Público local.

13. 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”⁷ (art. 2º). Ademais, esta lei também apresenta os requisitos e as condições para a atividade do profissional taxista.

14. 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 federados⁸.

⁶ 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.

⁷ A presente nota não discutirá a legalidade dos serviços prestados pelos motoristas não taxistas que utilizam plataformas tecnológicas. Trata-se de uma discussão que extrapola a competência desta Secretaria.

⁸ 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.

15. Em alguns municípios como São Paulo e no Distrito Federal, os taxistas gozam do privilégio de transitar em vias exclusivas destinadas ao transporte coletivo. Em contrapartida, o taxista não pode 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" se relaciona com a obrigatoriedade de atendimento universal.

16. Os serviços de táxi possuem características intermediárias entre os veículos privados e os ônibus, sem uma rota regular e contínua (Kang, 1998)⁹. Diferem dos serviços de transporte de massa, não estando acessível ao público em geral em função da alta tarifa, além de não possuírem rotas pré-estabelecidas e horários fixos (Homburger, 1982, *apud* Dias, 2007)^{10,11}.

17. 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 aqueles 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 (aerportos, 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. No Brasil, alguns municípios criaram novas modalidades que utilizam o taxímetro para atender os serviços de fretamento de turismo (traslados)¹²: táxi especial, táxi comum e táxi mirim.

18. Conforme relatório da *Productivity Commission* (1999)¹³, 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.

19. 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)¹⁴.

⁹ 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 em <http://www.taxi-library.org/kang0898.htm>. Acesso em 07/12/2015.

¹⁰ Homburger, W. S. (1982). *Urban Transit*. IN: Institute of Transportation Engineers. Transportation and Traffic Engineering Handbook (2ª ed.) Prentice-Hall, Londres.

¹¹ DIAS, Flávio A. O. P (2007). *Serviços de Táxi: Elementos Para Um Novo Modelo Regulatório*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Disponível na Internet em < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf > Acesso em 07/12/2015. http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2504/1/2007_FlavioAugustodeOliveiraPDias.pdf >. Acesso em 07/12/2015.

¹² Ressalta-se, no entanto, que esses serviços de traslados de turismo são, via de regra, desregulamentados, sem qualquer interferência estatal.

¹³ Productivity Commission (1999). *Regulation Of The Taxi Industry*. Ausinfo, Canberra. Disponível em: < <http://www.pc.gov.au/research/supporting/taxi-regulation/taxiregulation.pdf> >. Acesso em 07/12/ 2015.

¹⁴ 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.

- (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 táxi¹⁵;
- (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 o tempo de espera e à assimetria de informações.

20. 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 *EasyTaxi* e *99*. Ambos são aplicativos de empresas brasileiras de tecnologia agenciadoras de viagens, que cadastram exclusivamente motoristas que possuem a licença ou autorização para exercer a profissão de taxista¹⁶. O *EasyTaxi* está presente em 420 cidades de 30 países, enquanto o *99* está disponível em 300 cidades brasileiras.

21. Por fim, cabe mencionar que alguns motoristas de táxi utilizam mais de um aplicativo para aumentar o número de corridas e, conseqüentemente, o faturamento. 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.

3.2. O Serviço de Aluguel de Veículos Particulares

22. Outra “categoria” de serviços de transporte individual de passageiros é o *Private Hire Vehicle - PHV* (serviço de aluguel de veículos particulares – doravante AVP¹⁷), que é o maior concorrente dos serviços de táxi na maioria dos países (OFT, 2003)¹⁸. A principal diferença entre eles é que o AVP só pode transportar passageiro pré-agendado, não podendo

¹⁵ A densidade populacional e as condições de tráfego também influenciam o tempo de espera.

¹⁶ O Uber 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.

¹⁷ 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).

¹⁸ OFFICE OF FAIR TRADING – OFT (2003). *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office Of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.of.t.gov.uk/shared_of.t/reports/comp_policy/of.t676annexej.pdf>. Acesso em 10/12/2015.

utilizar os pontos de táxi ou mesmo aliciar passageiros nas ruas. No Brasil, o serviço de aluguel de veículo com motorista é pouco demandado e seu mercado é bastante restrito¹⁹.

23. 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 pegarem passageiros nas ruas são verdadeiras limitações para a atuação do serviço AVP, pois se torna mais custosa a oferta do serviço para os demandantes.

24. A partir do desenvolvimento de aplicativos de transporte individual utilizados em *smartphones* (Uber e Lyft), os serviços AVP incrementaram sua demanda, pois são plataformas que facilitam o acesso de ofertantes (motoristas particulares) aos demandantes do serviço de transporte individual. Dessa maneira, as inovações proporcionaram maior desenvolvimento desse mercado, permitindo que pudesse atender parcela mais significativa da demanda.

25. 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 disruptivas no serviço AVP.

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

26. 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 de facilitar o encontro de ofertantes e demandantes de determinado bem ou serviço** (Frajhot, 2015)²⁰. Ainda, 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.

27. 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 desses preços entre os usuários finais. 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 haver não neutralidade na estrutura de preços. Assim, 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.**

28. Assim, 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.

¹⁹ Mais adiante será mostrado como as inovações tecnológicas possibilitaram a ampliação do mercado de aluguel de veículos com motorista, trazendo importantes impactos sobre o mercado tradicional de táxi.

²⁰ FRAJHOT, Nicolas Z. (2015). **Mercado de Dois Lados: O Mercado de Cartões de Pagamento no Brasil**. Pontifícia 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.

29. O principal referencial teórico do M2L é o *paper* de Rochet e Tirole²¹, segundo o qual o M2L é um mercado onde 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.

30. Conceitualmente, a teoria do M2L está relacionada às teorias de externalidades de rede e de precificação de um mercado de multiprodutos. 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.

31. Entre os mercados organizados na forma de M2L, Evans e Schmalensee (2005)²², citado por BRASIL (2010)²³, 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.

32. 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 utiliza-se do aplicativo instalado no seu *smartphone* para fazer uma transação com o ofertante do serviço (motorista de táxi ou motorista do serviço AVP).

33. 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 interagirem. As plataformas de dois lados fazem isso por meio do *matchmaking*²⁴, construindo público (reputação e fidelidade), minimizando os custos e propiciando um ponto de encontro virtual ou físico para os clientes (OPUS, 2015)²⁵.

34. Dessa forma, ao reduzir os custos de informação, a rede mundial de computadores (doravante Internet) possibilita o surgimento de novos M2L, entre eles o Uber, a Airbnb e o Roadie²⁶. 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 as transações. Por outro lado, isso tem alterado os modelos de negócios existentes, possibilitado a ampliação de

²¹ 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.rchss.sinica.edu.tw/cibs/pdf/RochetTirole3.pdf>. Acesso em 21/12/2015.

²² Evans, D. Schmalensee, R. (2007). *The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms*. Competition Policy International, Vol. 3, No. 1, Spring 2007.

²³ 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.

²⁴ Tradução livre: Parceria, mediação.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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.

35. A seção seguinte abordará as inovações tecnológicas *disruptivas* no serviço AVP, que permitiram uma ampliação desse serviço no mercado de transporte individual.

5. Inovações Tecnológicas Disruptivas no Serviço de AVP

36. As inovações tecnológicas têm alterado os modelos de negócios existentes. O economista e professor norte-americano, Jeremy Rifkin, afirma que a economia mundial será híbrida na segunda metade do século XXI. Rifkin prevê que um sistema colaborativo estará convivendo 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 colaborativa²⁷. Abramovay (2014)²⁸ 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.

37. 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)²⁹. A economia colaborativa apoia-se nos laços de cooperação direta entre os indivíduos – daí a expressão em inglês *peer to peer* - e o aproveitamento da capacidade ociosa de determinados bens através do compartilhamento.

38. Por outro lado, 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 disruptivas”³⁰. Segundo OCDE (2015a)³¹, a inovação disruptiva 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, suprimindo necessidades dos consumidores não atendidas ou mal servidas pelos serviços existentes.

39. Do ponto de vista regulatório, as inovações disruptivas 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 destes últimos, alegando com

²⁷ 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 em <http://www.fnq.org.br/informe-se/publicacoes/periodicos/revista-excelencia-em-gestao>. Acesso em 10/12/2015.

²⁸ 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.

²⁹ BOTSMAN, Rachel (2014). *The Collaborative Economy*. Disponível em <http://rachelbotsman.com/thinking/>. Acesso em 10/12/2015.

³⁰ A teoria explica que as inovações disruptivas criam novos mercados, descobrindo novas categorias de clientes por meio de novas tecnologias ou da exploração de tecnologias antigas de novas maneiras. Inicialmente, a inovação disruptiva forma-se em um nicho de mercado que pode não parecer atrativo, mas eventualmente o novo produto ou ideia redefine completamente a indústria. Disponível em: <http://www.christenseninstitute.org/key-concepts/disruptive-innovation-2/>. Acesso em 10/12/2015.

³¹ 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.

ou sem razão que essa vantagem decorre da não aplicação “desleal” de normas regulatórias (OECD, 2015b)³². Nesse contexto, as autoridades de concorrência podem desempenhar um papel importante, ao moldar as transições inevitáveis causadas pela inovação disruptiva 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)³³.

40. 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 disruptivas são os “serviços de compartilhamento”³⁴ que estão impactando os mercados convencionais de táxi e de hotéis, como aqueles ofertados pelas empresas Uber e Airbnb.

41. Apesar da introdução dos serviços de radiotáxi terem sido uma inovação disruptiva importante na forma como os serviços de táxi são acessados pelos clientes, atualmente o surgimento de inovações por meio de *smartphones* tem produzido novo ambiente de competição no mercado de serviço de transporte individual de passageiros. Como destaque, a empresa Uber coloca em contato dois grupos distintos, os motoristas do serviço AVP e os passageiros³⁵. Os motoristas vislumbram renda extra pelo aproveitamento da capacidade ociosa de seus próprios veículos e pela jornada flexível de trabalho. Já os passageiros desejam se deslocar pelas cidades por meio de um serviço seguro, eficiente, de qualidade e transparente quanto à tarifa cobrada.

42. Descrito dessa forma, **o Uber é uma empresa que gerencia o aplicativo que conecta os passageiros a motoristas particulares. O know-how da empresa não é empregar motoristas e possuir veículos, mas revelar o potencial da infraestrutura de transporte já existente e atender a demanda reprimida de transporte individual, que não está bem servida por transportes públicos ou táxis convencionais.**

43. Conforme resposta da empresa Uber ao questionamento³⁶ da Seae quanto aos requisitos para cadastro de usuários no aplicativo, a empresa afirma 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*”.

44. Já os motoristas do serviço AVP, para serem cadastrados no aplicativo Uber, devem possuir carteira de habilitação para motorista profissional com a observação de que o

³² OECD (2015b). *Disruptive innovation and their effect on competition*. June, 2015. Disponível em: [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.

³³ 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.

³⁴ É um espaço da comunidade onde os usuários estão ligados a fim de compartilhar serviços. O acesso aos serviços pode se fazer por (i) troca, quando se obtém um serviço em troca de outro ou por meio de uma moeda virtual, ou (ii) remuneração, quando o serviço prestado é pago em valor dinheiro com base nas condições do site ou aplicativo. Os serviços de compartilhamento não possuem contrato de vínculos empregatícios e não são enquadrados em regulações da legislação trabalhista. Os serviços do Uber são caracterizados pela possibilidade de realização de transações comerciais ao conectar ofertantes de produtos ou serviços com os demandantes.

³⁵ No mundo, outras empresas possuem aplicativos similares ao Uber para atuarem no mercado de transporte individual de passageiros, sendo as mais conhecidas a Lyft e o Shuddle.

³⁶ Para subsidiar a análise desta Secretaria, encaminhou-se à sede da empresa Uber no Brasil o Ofício nº 08202/2015/DF – COGUN/SEAE/MF solicitando informações pertinentes aos serviços ofertados por meio do aplicativo Uber.

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 Uber 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 Uber.”

45. 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 possibilita de forma eficiente o encontro entre passageiros e motoristas³⁷.

46. Após o cadastramento 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, uma descrição do veículo e **uma estimativa do valor final mínimo e máximo da corrida, desde que o consumidor tenha informado o destino final da corrida**. Quando a corrida é concluída, o valor é debitado no cartão de crédito previamente cadastrado no aplicativo pelo cliente.

47. O aplicativo oferece diferentes tipos de serviços, tais como o UberBlack, UberLux, UberSuv, UberX, UberPool e UberTaxi. O UberBlack e UberLux são os serviços mais sofisticados e que utilizam carros pretos no modelo *sedan*, que devem ter um número máximo de anos de uso. 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. O UberX é o mais barato - é conhecido também como UberPop na Europa - pois utiliza veículos mais simples³⁸. O UberPool³⁹ 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 UberTaxi⁴⁰ 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.

48. Em resposta ao questionamento da Seae com relação às localidades onde o funcionamento do aplicativo Uber foi autorizado ou não, considerando que o mesmo está

³⁷ O Juiz federal de São Francisco (EUA) garantiu status de ação coletiva a um processo movido por três condutores da empresa para serem reconhecidos como funcionários e não prestadores de serviço. Os três litigantes afirmam que o Uber trata seus trabalhadores como empregados, sem garantir nenhum tipo de benefício. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/motoristas-nos-eua-processam-uber-por-vinculo-trabalhista>. Acesso em 11/12/2015.

³⁸ 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.

³⁹ De acordo com as informações do site oficial do Uber, o UberPool funciona atualmente nos Estados Unidos (Los Angeles, São Francisco e Nova York), na França (Paris) e em breve na Índia (Bangalore).

⁴⁰ De acordo com as informações do site oficial do Uber, o UberTaxi funciona atualmente nos Estados Unidos (Nova York), Japão (Tóquio) e na Alemanha (Frankfurt).

disponível em 330 cidades de 63 países, o Uber afirma 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 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”*.

49. 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 Uber 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 específicas⁴¹. 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”*.

50. Quanto à tributação, em jurisdições nas quais foram aprovadas regulamentações específicas para o funcionamento do Uber 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 plataforma⁴².

51. No Brasil, o aplicativo Uber funciona atualmente nas cidades de Belo Horizonte, Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Campinas e Goiânia. Atualmente, o Uber oferece, no Brasil, três tipos de serviço, quais sejam (i) UberBlack; (ii) UberX; (iii) UberBike; e (iv) UberBag⁴³, estes dois últimos oferecido apenas na cidade de São Paulo. Segundo a empresa Uber, *“os serviços UberTaxi, UberSUV e UberLux não são ofertados no Brasil até o presente momento e não há previsão para a oferta desses serviços em território nacional”*.

52. O funcionamento do aplicativo não foi regulamentado em nenhuma das cidades brasileiras onde o Uber atua. Em Brasília e em Belo Horizonte, estão em tramitação projetos de leis nas Câmaras Legislativa e Municipal, respectivamente, que abordam o assunto, mas que ainda não foram votados^{44,45}. No Rio de Janeiro, apesar da Câmara Municipal ter aprovado em agosto de 2015 o projeto que proíbe a circulação de motoristas que façam transporte particular de passageiros, a Justiça concedeu ao Uber uma liminar que impede o governo de multar motoristas

⁴¹ 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 consubstanciada 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.

⁴² Conforme informações da empresa, em Seattle (EUA) a taxa por motorista é de US\$ 50,00; de US\$ 65,00, a cada dois anos, em Dallas (EUA); e na cidade do México, a taxa cobrada por veículo é de US\$ 100,00.

⁴³ Categoria de serviço que oferece um carro que permite o carregamento de bicicletas.

⁴⁴ Informações disponíveis em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/13/interna_cidadesdf.506324/gdf-regulamenta-uber-mas-impoe-uma-serie-de-restricoes.shtml. Acesso em 14/12/2015.

⁴⁵ Informações disponíveis em <http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/camara-cobra-regra-da-prefeitura-de-bh-para-fim-dos-conflitos-com-o-uber-1.337959>. Acesso em 14/12/2015.

do aplicativo. Segundo o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a decisão segue mantida⁴⁶. Em Porto Alegre, após o início do funcionamento do Uber, a prefeitura criou um grupo de trabalho que visa discutir novas alternativas para o transporte de passageiros na cidade. Entre as medidas que podem ser adotadas está a regulamentação de um serviço de táxi executivo que pode ou não abranger o aplicativo⁴⁷.

53. Na cidade de São Paulo, em uma segunda tentativa⁴⁸ de regularizar o funcionamento do aplicativo, o prefeito lançou em dezembro de 2015 uma consulta pública para receber sugestões e aprimoramentos da população com o objetivo de consolidar a regulação da exploração econômica do uso da malha viária urbana. Neste modelo, propõe-se a criação da categoria das Operadoras de Transporte Credenciadas (OTCs), que são as operadoras de tecnologia responsáveis pela intermediação entre os motoristas prestadores de serviço e os seus usuários⁴⁹.

54. 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 definida pelo Uber, a saber, um valor inicial fixo e um valor variável composto por: (i) minuto de viagem transcorrido e (ii) por quilometragem rodada.

55. 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.**

56. 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).

57. De acordo com Hall, Kendrick & Nosko (2015)⁵⁰, o aplicativo Uber utiliza um algoritmo para multiplicar a tarifa nos momentos de demanda elevada⁵¹. Uma vez que o

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Informações disponíveis em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/11/apos-chegada-do-uber-porto-alegre-pode-criar-servico-de-taxi-executivo.html>. Acesso em 14/12/2015.

⁴⁸ A primeira foi a criação de uma nova categoria de táxi denominada de “táxi preto”, que seria institucionalizada com o sorteio de cinco mil alvarás para a concessão do novo serviço de táxi. Após ser suspenso em dezembro pelo Tribunal de Contas do Município (TCM), a prefeitura foi autorizada a dar continuidade ao processo de sorteio dos alvarás da nova categoria em janeiro. Informações disponíveis em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/01/tcm-libera-prefeitura-de-sp-seguir-com-implantacao-de-taxi-preto.html>. Acesso: 25/01/2016.

⁴⁹ A exploração intensiva da malha viária pelos serviços de transporte individual remunerado de utilidade pública é condicionada à aquisição de créditos pelas OTCs, por meio da emissão do Termo de Autorização de Operação (TAO). A autorização tem caráter precário e será concedida, em crédito de distância em quilômetros, à OTC, mediante outorga onerosa e pagamento de preço público como contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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

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 deve reconhecer que o preço está elevado antes de fazer a solicitação e só então confirmar. Portanto, o cliente pode escolher utilizar o aplicativo no momento em que a tarifa mais alta está sendo cobrada ou esperar até que a tarifa diminua.

58. 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.

59. A empresa Uber afirma “*que, 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 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*”.

60. 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 estacionamentos privados, dos congestionamentos diários, e conseqüentemente, 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 produz as mesmas externalidades sobre a mobilidade urbana, uma vez que, em tese, pode reduzir a circulação de automóveis particulares nas ruas.

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

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

62. A delimitação do mercado relevante é uma das etapas mais importantes da análise concorrencial, dada sua relevância da síntese de informações que a delimitação traz sobre os **aspectos concorrenciais**. O conceito de mercado relevante é crucial para a análise dos efeitos anticompetitivos potenciais de operações que impliquem concentração de mercado e/ou condutas

praticadas por empresas que se supõe sejam detentoras de poder de mercado, cujo exercício abusivo incumbe à legislação e às agências de defesa da concorrência (antitruste), como objetivos essenciais, prevenir e coibir, pois é nesse *locus* (o mercado relevante) - devidamente delimitado - que se dá, efetiva ou potencialmente, tal exercício⁵².

63. De modo simétrico, 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.

64. Com relação à dimensão geográfica, admite-se que o mercado relevante é local. É pouco provável que um prestador de serviço de táxi ou 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. 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.

65. Em relação à dimensão do serviço de transporte individual, uma das alegações da ABRACOMTAXI na representação feita junto ao MPF refere-se ao fato dos motoristas cadastrados no aplicativo Uber não cumprirem nenhum dos requisitos previstos na legislação brasileira para prestar os serviços de transporte individual de passageiros. Portanto, segundo esta associação de taxistas, o serviço oferecido por meio do aplicativo deveria ser submetido à legislação brasileira referente ao serviço de táxi, por serem serviços idênticos.

66. Contudo, este 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”.

67. 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

⁵² 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.

UberX atendem localidades totalmente desatendidas por táxis, em especial bairros periféricos que não se mostram rentáveis para taxistas". Isso implicaria, em tese, em mercado relevante geográfico maior.

68. 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 taxistas⁵³. *In Verbis*:

“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”.

69. 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”*.

70. Para fins desta análise, o mercado relevante na dimensão do produto ou serviço é delimitado como sendo o **“mercado de serviços de transporte individual de passageiros”**, o qual inclui **todos os serviços de transportes de passageiros prestados por intermédio de veículos leves de aluguel com motorista (prestador do serviço)**⁵⁴, visando o atendimento de demandas individualizadas (personalizadas)⁵⁵.

71. 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 - AVP⁵⁶. 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.

72. 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.**

⁵³ 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.”*

⁵⁴ Nesse caso o mercado em questão não inclui aquelas atividades de aluguel de carro de locadoras de veículos, que representariam outro mercado relevante.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Nesse caso, cabe ressaltar, que o serviço em questão inclui os serviços do motorista.

73. Destaca-se, todavia, que o fato dos 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 do aplicativo Uber exige que o contratante tenha: (i) cadastro prévio no aplicativo, ou seja, o serviço não é público como o serviço de táxi; (ii) *smartphone* com plano de dados válido para acessar o serviço; e (iii) cartão de crédito para pagamento. Seriam, portanto, serviços heterogêneos ou diferenciados, mas não há monopólio na prestação do serviço. Ou seja, os serviços de táxi e AVP não são totalmente homogêneos, o que implica que não substitutos perfeitos⁵⁷, mas próximos, tendo em vista que existe grau considerável de substitubilidade entre os mesmos para permitir a concorrência.

74. Observa-se, ainda, a existência de uma estratégia de segmentação do mercado⁵⁸ por parte dos aplicativos⁵⁹, 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.

75. Do ponto de vista concorrencial, a disponibilização dos serviços AVP por meio do aplicativo Uber⁶⁰ 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 rivalizado com o segmento de táxi em diversas cidades brasileiras.**

76. Nesse contexto, **os serviços AVP prestados que utilizam o aplicativo Uber não são idênticos ao serviço tradicional de táxi, conforme alegado pela ABRACOMTAXI. Uma implicação disso é que a legislação do serviço de táxi pode ser adequada para os motoristas de táxi⁶¹, mas certamente não é para os motoristas do serviço AVP. Também não se pode aceitar que sejam serviços totalmente distintos e complementares, conforme alegado pelo Uber. Diante das evidências de elevado grau de substituição, o mais prudente é considerar os dois serviços como integrantes de um mesmo mercado, com a ressalva de que o intervalo de tempo para acessar os serviços é crucial para definir o quanto os produtos são substitutos numa mesma localidade.**

77. Segundo o Uber, *“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*

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Não apenas do aplicativo Uber, mas também dos aplicativos direcionados aos taxistas.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Mais adiante será mostrado que a legislação do serviço de táxi está defasada, sendo salutar que o setor passe por uma desregulamentação.

passaram de US\$ 360 mil em 2012, para US\$ 118 mil, em 2014, quando a Uber passou a atuar naquela cidade”.

78. Ainda segundo o Uber, em diversas cidades do mundo, motoristas de táxi que tinham que “alugar” o alvará para poder trabalhar vem migrando para a plataforma Uber pela seguinte razão, *in verbis*:

“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”.

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

80. 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 Uber 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 Uber, 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 Uber. Assim, a estratégia do Uber para incrementar o mercado dos prestadores de serviço AVP usuários do seu aplicativo não seria crível.

81. **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.**

82. Segundo o Uber, 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 Uber 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.

83. 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 tem utilizado os aplicativos para aumentar o número de corridas e, portanto, o faturamento. Ademais,

os aplicativos de taxistas ofertam o serviço corporativo⁶², direcionado para a demanda das empresas por serviço de transporte individual.

84. 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 melhora do serviço prestado e oferta de opções mais econômicas.**

7. Regulamentação e Desregulamentação no Mercado de Transporte Individual

85. Conforme descrito na seção 3, o mercado de transporte individual de passageiros tem duas distintas categorias⁶³: **(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.**

86. Partindo-se desta 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 (Uber) – integrante do mercado relevante de transporte individual de passageiros – cresce e conquista novos consumidores a cada dia, sem que qualquer regulamentação tenha sido necessária para que os consumidores se sentissem confiantes em aderir a esse novo serviço, coloca em questão a regulamentação desse serviço, bem como dos serviços tradicionais de táxi.**

7.1. Por que Regular o Mercado de Táxi?

87. Inicialmente, cabe ressaltar que o caráter público ou não 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 natureza de serviço público, pois assim a lei o define, de forma que é acessível 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.

88. 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.

89. 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

⁶² Em São Paulo, seguindo a estratégia de aplicativos de taxistas, o Uber lançou recentemente o serviço *Uber For Business* direcionado à demanda corporativa das empresas.

⁶³ 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.

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, *Federal Trade Commission (FTC)*, divulgou um estudo⁶⁴ 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 soluções⁶⁵:

- (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 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 deveria estabelecer restrições a 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 as mesmas distâncias que um táxi de rua ou de ponto com mais clientes. 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 do próprio órgão regulador estabelecer uma tarifa acima do nível eficiente e/ou as falhas de mercado não estarem sendo corrigidas pelo órgão regulador. A solução seria reduzir as tarifas e retirar as restrições à entrada.
- (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

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Retirado do trabalho conjunto SDE/Seae nº 01/2008 – **Como Incrementar a Concorrência Nos Serviços de Táxi?** – Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br>. Acesso, acesso em 17/12/2015.

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.

90. 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 (FTC) 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 brasileiras**⁶⁶.

91. 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)⁶⁷, *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)⁶⁸ 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.

92. 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.

93. De acordo com Shreiber (1975)⁶⁹, 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

⁶⁶ 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 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 nº 06029/2011/DF COGUN/SEAE/MF – Disponível em: <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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

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”.

94. 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).

95. As restrições à entrada no mercado podem ser retiradas, contudo, estabelecendo-se regras de transição (OFT, 2003)⁷⁰. 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 restringir 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 comunidade”⁷¹.

96. 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 tarifária⁷² 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.

97. 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.

98. No entanto, três são os principais argumentos contra o controle tarifário⁷³: (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).

⁷⁰ 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.

⁷¹ Tradução livre.

⁷² Ver FRANKENA, Mark W & PAUTLER, Paul A. *An Economic Analysis of Taxicab Regulation*. U. S. Federal Trade Commission, 1984, p. 24.

⁷³ Ver Kang (1998) *apud* Dias (2007, p. 54-55)

99. 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).

100. 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 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.

101. Finalmente, destaca-se que os modelos regulatórios predominantes no País 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.

7.2. Experiências Internacionais de Desregulamentação

102. 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.

103. 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), a restrição 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.

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

- (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 táxis⁷⁴.
- (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;

⁷⁴ 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.

- (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.

105. 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 limite quantitativo para a entrada no mercado (NEW ZEALAND, 2005)⁷⁵. 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.

106. Mesmo depois de duas décadas, a indústria de táxi na Nova Zelândia continua a enfrentar desafios significativos. Segundo Nicholls (2011)⁷⁶, a desregulamentação trouxe um 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.

107. 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)⁷⁷. 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.

108. 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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 em <http://www.atia.com.au/wp-content/uploads/Competition-and-Regulation-Report-12-December-2011.pdf>. Acesso em 12/02/2016.

⁷⁷ 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.

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 país⁷⁸.

109. 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)⁷⁹.

110. 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)⁸⁰, 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.

111. 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.

112. 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.

113. 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

⁷⁸ National Taxi Association – UK. *Japan: Law to reduce taxis must not hamper competition*. Disponível em <http://www.national-taxi-association.co.uk/?p=6896> e <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/11/20/national/new-law-to-reduce-taxis-end-low-fares/#.VsHGybQrKM>. Acesso em 15/02/2016.

⁷⁹ Baanders, A. & Canoy, M. (2010). *Ten Years of Taxi Deregulation in the Netherlands - The Case for Re-regulation and Decentralization*. *European Transport Conference*, 2010 Proceeding.

⁸⁰ OECD (2007). *Taxi Services: Competition and Regulation*. *Policy Roundtables*. DAF/COMP(2007)42.

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 que 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 equilíbrio urbano)⁸¹.

114. 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.

115. Bekken & Longva (2003)⁸² 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 se concentram mais na qualidade do serviço em vez de se concentrar 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 existentes⁸³; nas áreas rurais o aumento da disponibilidade de táxis é menor do que nas áreas urbanas.
- (iii) os preços não necessariamente são reduzidos por conta da liberalização das tarifas. Ao contrário, estas parecem crescer em média e variância. Isso parece se dever ao fato das 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 beneficiar da sinergia

⁸¹ 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.

⁸² Bekken, J. & Longva, F. (2003). *Impact of Taxi Market Regulation. TOI Report*. Oslo, Norway.

⁸³ A diferença no tamanho relativo destes segmentos pode explicar resultados diferentes após as mudanças regulatórias.

entre os diferentes segmentos de mercado. Esta transição, no entanto, depende das diferenças de padrões de qualidade entre operadores de táxi e AVP⁸⁴.

- (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 endereçados em processos de mudança gradual.
- (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 endereçados independentemente do modelo regulatório desejado.

116. **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.

117. 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.

118. 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.

119. 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 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.

⁸⁴ 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.

120. 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 passageiros**⁸⁵.

121. 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.

122. 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.

123. Em relação ao Uber, **esta Seae entende 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”.

124. 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.

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

125. No decorrer desta nota técnica mostrou-se que a inovação trazida pelos aplicativos altera a forma de prestação de serviço no mercado de transporte individual. Conforme já constatado, os serviços de táxi e dos prestadores de serviços do Uber estão dentro do mesmo mercado relevante, sendo considerados substitutos próximos, o que implica que existe rivalidade ou competição entre os dois serviços. Além disso, a utilização de tecnologia para prestar serviço de transporte individual pode, em tese, alterar a organização desse mercado, inclusive em relação à necessidade de revisão das regulamentações de táxis em cada localidade.

⁸⁵ 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*.

126. 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 um novo agente no mercado (no caso, o Uber) aumenta a pressão para que os taxistas melhorem a prestação dos seus serviços, assim como requer novas abordagens regulatórias por parte do poder público. Nesse sentido, e para que as devidas adaptações e nuances sejam consideradas para melhoria deste serviço, esta Secretaria sugere as seguintes medidas:

- (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 mercado⁸⁶.
- (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 descontos⁸⁷), 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 táxi⁸⁸.
- (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.
- (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.

⁸⁶ Do ponto de vista desta Secretaria, os problemas relacionados ao possível excesso de carros nas vias após a abolição das restrições a 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.

⁸⁷ A concessão de descontos é possibilitada pelas economias de escala e pelos diferentes custos experimentados pelas diferentes modalidades de prestação do serviço de táxi.

⁸⁸ 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.

127. Além dos pontos elencados acima, é importante reforçar a necessidade de medidas relacionadas à segurança dos usuários e taxistas, à satisfação do usuário, à poluição, à publicidade, entre outros aspectos⁸⁹. O desenho regulatório apropriado difere para cada localidade, devendo ser endereçadas adequadamente em função das necessidades locais. **Ressalta-se, ainda, que a regulação deve ter sempre a precaução de não criar barreiras regulatórias artificiais à entrada de novos taxistas no serviço de transporte individual.**

128. Destaca-se, ainda, que o aumento da utilização de *smartphones* para agendamento/contratação de corridas de táxi mitiga parte dos problemas relacionados à segurança dos usuários e taxistas, pois possibilita o monitoramento tanto do taxista quanto do contratante, incluindo o acompanhamento do trajeto percorrido. Além disso, os aplicativos de táxi podem aferir mais facilmente a qualidade da prestação do serviço pelo taxista e, assim, a satisfação dos usuários, de forma que taxistas que prestam serviço de qualidade sejam recompensados com maior demanda dos usuários de táxi.

129. Dessa forma, esta Seae vislumbra que podem coexistir dentro do mercado de transporte individual de passageiros tanto o segmento de taxistas, de caráter público e com menos regulamentação do que a existente atualmente, quanto o mercado de motoristas particulares de aluguel (AVP), este de caráter privado, baseado no uso de aplicativos para conectar seus clientes, sujeito, se for o caso, à regulamentação mínima destinada a conferir segurança jurídica à prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros. A concorrência entre dois segmentos de serviços de transporte individual melhora o bem-estar do consumidor. A concorrência, aliada à diferenciação entre esses segmentos, funciona como um regulador desse mercado, pois permite ao consumidor, a cada momento, exercer o seu direito de escolha, optando um ou outro tipo de serviço.

9. Conclusões

130. A presente nota técnica visou atender à solicitação do Ministério Público Federal (MPF) para que esta Secretaria manifestasse em relação aos efeitos da operação de empresas de aplicativos, entre os quais o Uber, sobre a concorrência no mercado de transporte individual de passageiros. Um segundo objetivo foi tecer alguns comentários sobre o serviço de táxi tradicional com vistas a fornecer subsídios para eventuais aperfeiçoamentos da regulação de táxi por parte dos municípios brasileiros. Por fim, esta Secretaria sugeriu algumas recomendações para tratar da introdução de aplicativos no serviço de transporte individual.

131. No que tange aos efeitos sobre a concorrência da introdução dos aplicativos, a inovação trazida pelo Uber ampliou o mercado dos serviços de AVP, de motoristas de aluguel, gerando alguma rivalidade ou contestação do mercado do serviço de transporte individual, dominado pelos taxistas tradicionais. Assim, o Uber trouxe uma forma inovadora de prestação de um serviço já existente. Conforme descrito na seção 6, os serviços de AVP que utilizam o aplicativo Uber seriam substitutos próximos, mas diferenciados, dos serviços prestados pelos taxistas e, portanto, possuem o potencial de disputarem os mesmos consumidores.

132. Dentro desse contexto, esta Secretaria entende que a concorrência entre motoristas do serviço de táxi e do serviço de AVP é benéfica para a sociedade, pois permite que a população possa escolher qual serviço de transporte individual de passageiros irá utilizar: serviço de táxi ou serviço AVP. Por isso, a introdução de aplicativos e o eventual crescimento do serviço

⁸⁹ São exemplos de questões que podem ser tratadas para melhorar a prestação do serviço: (i) ouvidoria ou canal de reclamação dos usuários; (ii) indicadores de satisfação do usuário; (iii) combustível ecológico; (iv) vistoria periódica; (v) carros com menor tempo de uso; (vi) indicadores de mercado; (vii) taxímetros com totalizadores e impressoras; (viii) padrões de divulgação de informação tarifária; (ix) padrões mínimos de qualidade do serviço; e (x) qualificação dos motoristas, inclusive em língua estrangeira. Ressalta-se, no entanto, que algumas das questões levantadas não se justificam em grande parte dos municípios brasileiros.

AVP no mercado de serviço de transporte individual são pró-concorrenciais, o que, em tese, melhora o bem-estar dos consumidores.

133. Por estarem dentro do mesmo mercado relevante, sendo substitutos próximos, porém diferenciados, não cabem tratamentos do ponto de vista regulatório muitos díspares entre os serviços tradicionais de táxi e os oferecidos por meio de aplicativos como o Uber. Assim, o grande desafio que a “*inovação disruptiva*” gerada por serviços tipo Uber trouxe para os reguladores não diz respeito ao que fazer para regulamentar esse serviço – que vem crescendo e conquistando consumidores sem que tenha sido necessária qualquer regulamentação por parte do Estado – mas sim o que fazer com a regulamentação dos serviços tradicionais de táxi.

134. O caminho, portanto, deve ser o da desregulamentação dos serviços de táxi, dotando-o das características fundamentais que devem reger o funcionamento de um mercado livre: liberdade de entrada e preços livres. Uma desregulamentação ou uma nova regulação mais pró-mercado para o serviço de táxi pode ser fundamental para adequá-lo ao novo ambiente competitivo trazido pelos aplicativos.

135. **O modelo de negócios das plataformas digitais (aplicativos), incluindo as que disponibilizam serviços de transporte individual remunerado de passageiros, não requer, a priori, regulação do poder público. Pondera-se, entretanto, que uma regulação mínima poderia reduzir a insegurança jurídica para os modelos de negócios baseados em aplicativos de transporte individual de passageiros, o que seria positivo para o desenvolvimento desse mercado.**

136. Nos casos em que o poder público local optar por uma regulamentação, esta deve buscar regular as externalidades negativas que podem ser geradas pelo serviço de AVP realizado por meio dos aplicativos. Um deles é a obrigatoriedade de seguro de acidentes com cobertura para passageiros e terceiros satisfatória, incluindo cobertura para gastos com saúde em decorrência de acidentes de trânsito, de forma que o Sistema Único de Saúde (SUS) não seja sobrecarregado. A regulação também precisa focar em critérios de segurança do serviço, pois ela precisa ser geral e abstrata, de modo que nortearia com requisitos mínimos de segurança outros aplicativos que surgissem⁹⁰. A regulação deve ser endereçada aos aplicativos, e não diretamente aos motoristas. Portanto, caberia aos aplicativos verificar os requisitos mínimos exigidos para a prestação do serviço por parte dos motoristas.

137. Esta Seae considera ser desnecessária a regulação de outros aspectos relacionados à qualidade do serviço prestado, visto que o mercado pode ser o melhor balizador para definir a qualidade desejada da prestação do serviço. Ademais, reconhece-se que os aplicativos mitigam parte dos problemas de qualidade e de segurança na prestação deste serviço.

138. A Seae considera que o modelo de tarifação do preço dinâmico do Uber é uma boa escolha, pois permite de modo eficiente equilibrar a oferta e a demanda. Não existem empecilhos para que outros aplicativos concorrentes desenvolvam outros modelos de precificação ou estratégias para a inserção competitiva nesse mercado. Ressalta-se, porém, a necessidade de fornecer transparência da tarifa a ser cobrada do usuário, inclusive para momentos de estresse do mercado, de modo a evitar a ocorrência de assimetrias de informação entre usuários e motoristas quando o serviço é prestado.

139. **Dessa forma, uma eventual regulamentação dos aplicativos de transporte individual privado deve preservar o modelo de negócios atualmente existente, incentivar a inovação e assegurar liberdade de entrada e de preços.** Com isso, permite-se a concorrência

⁹⁰ No caso do Uber, parece que já oferece uma resposta satisfatória em relação ao quesito de segurança.

em prol do consumidor e assegura o desenvolvimento do serviço de transporte individual de passageiros.

10. Recomendação

140. Diante de todo o exposto, esta Secretaria recomenda que:

- (i) o Poder Público não adote medidas que inviabilizem ou dificultem a operação dos aplicativos de transporte individual de passageiros, permitindo que as inovações beneficiem o consumidor;
- (ii) eventual regulamentação que venha a ser promovida seja endereçada aos aplicativos e não diretamente aos motoristas do serviço de AVP, devendo ser bastante restrita e focada em aspectos de segurança;
- (iii) os entes municipais considerem promover de forma gradual medidas de desregulamentação do serviço tradicional de táxi, conforme sugerido na seção 8, de forma a remover as barreiras à entrada e permitir a liberdade de preços; e
- (iv) os entes municipais assegurem competição no serviço de táxi, não somente entre os segmentos de taxistas, mas também em relação aos serviços de AVP.

141. Finalmente, considera-se oportuno o envio desta nota técnica à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal, ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência e à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça.

À consideração superior.

TANIA FERREIRA DE OLIVEIRA
Assistente Técnico

JEFFERSON MILTON MARINHO
Coordenador

RICARDO COELHO DE FARIA
Coordenador de Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA
Subsecretário de Regulação e
Infraestrutura, Interino

MARCELO LEANDRO FERREIRA
Subsecretário de Análise econômica e
Advocacia da Concorrência