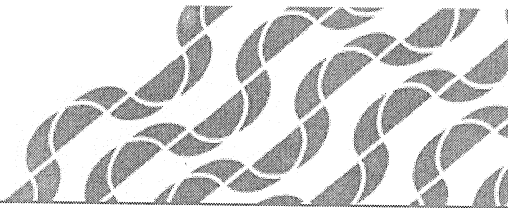


Nota Pública sobre o “Uber”

Os principais veículos de comunicação do país têm acompanhado a polêmica em torno de um novo serviço prestado por motoristas particulares, que compartilham seus veículos para oferecer um novo serviço de transporte individual. O principal ofertante —o *Uber*— constitui-se numa plataforma tecnológica que permite conectar, mediante registro, passageiros e motoristas por meio do *smartphone*.

O uso de um aplicativo para conectar ofertantes e demandantes, via internet, tem representado um desafio para o modelos regulatórios existentes. Além disso, o impacto concorrencial produzido fica evidenciado pela forte reação dos prestadores do serviço de táxi e de suas associações representativas, uma vez que a novidade oferece serviço similar e substituto ao táxi.

Em virtude do aspecto concorrencial que envolve o tema, do evidente interesse público e dos pedidos de atuação no caso ao Ministério Público Federal, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão —Consumidor e Ordem Econômica— procurou levantar informações técnicas sobre o assunto, seja internamente, com a requisição de pareceres técnicos à Secretaria de Apoio Pericial do MPF (SEAP), seja externamente, solicitando a manifestação da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em face de suas atribuições no campo da advocacia da concorrência, instituídas pelo art. 19 da Lei nº 12,529/2011.



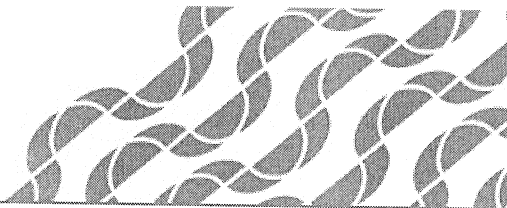
Nos parágrafos a seguir, serão resumidas as principais contribuições trazidas pelas manifestações da SEAE, do CADE e da SEAP/MPF, e, em seguida, serão apresentadas algumas propostas de alteração na regulamentação federal, que visam à atualização do marco regulatório conforme as novas formas do serviço de transporte individual de passageiros possibilitadas pelas inovações tecnológicas.

Manifestação da SEAE

No dia 25 de fevereiro de 2016, a SEAE encaminhou o Parecer Técnico nº 06241/2016/DF/Gabin/SEAE/MF, com extensa e circunstanciada análise do mercado de serviços de transporte individual de passageiros, cujos ofertantes incluem duas categorias de prestadores de serviços: (i) o serviço tradicional de táxi (taxistas); e (ii) o serviço de aluguel de veículos particulares (AVP).

A SEAE avaliou as novas tendências do mercado de transporte individual de passageiros, em especial as decorrentes do desenvolvimento de aplicativos de *smartphones*, com destaque para o *Uber*. Esses aplicativos dinamizaram os serviços de AVP, ao facilitar o acesso de ofertantes (motoristas particulares) aos demandantes de serviços de transportes, aproveitando a capacidade ociosa dos veículos, e atraindo motoristas particulares por permitir a geração de renda extra.

A popularização desses aplicativos produziu uma autêntica “inovação disruptiva”, caracterizada por gerar novas formas de prover produtos ou serviços aos consumidores ou novos modelos de negócios, suprindo necessidades mal servidas ou não atendidas



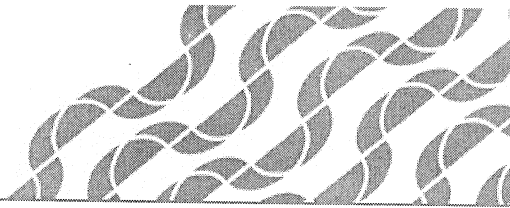
pelos serviços existentes, conceito desenvolvido em documento da OCDE¹, e utilizado no parecer da SEAE.

Destacou a SEAE que as inovações disruptivas geram preocupações legítimas, do ponto de vista do interesse público, relativas à segurança e à privacidade. No contexto das mudanças em padrões e formas de prestação de serviços surgem, também, reações dos prestadores estabelecidos (incumbentes), que pressionam pela aplicação da regulamentação existente aos novos prestadores, buscando reduzir a vantagem competitiva destes, obtida, segundo os incumbentes, pela imposição não isonômica de normas regulatórias.

Enfatiza a SEAE que o fornecimento de serviços por meio de aplicativos promove, de fato, uma alocação mais eficiente dos recursos e reduz custos de transação. Nesse sentido, impõe às autoridades da concorrência a tarefa de moldar a transição, promovendo estudos sobre as novas tecnologias e modelos de negócios, e de impor as regras da concorrência a fim de impedir que operadores históricos afastem os novos rivais.

Considerando que os dois serviços existentes no mercado de transporte individual de passageiros são regulados de maneira diversa —o serviço de táxi fortemente regulamentado e o serviço de AVP com pouca ou nenhuma regulamentação—, a SEAE, após minuciosa pesquisa sobre a experiência internacional de regulação e

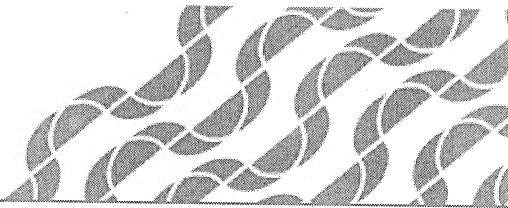
1 OCDE (2015a). “*Hearing on Disruptive Innovation. Directorate for Financial and Enterprise Affairs*”. May, 2015. Disponível: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2/WD%282015%2915&docLanguage=En>. Acessado em 06/07/2016.



desregulamentação do serviço de táxi, conclui pela necessidade da desregulamentação do serviço de táxi, “até como resultado da incorporação das inovações trazidas pelos aplicativos para o mercado de transporte individual de passageiros”.

Em razão da defasagem das regulamentações municipais e da insatisfação de usuários e de taxistas não detentores de licenças, a SEAE sugere que sejam adotadas novas abordagens regulatórias por parte do poder público, atinentes ao serviço de táxi, por meio de medidas como: (i) liberdade de entrada, com a abolição de restrições à quantidade de táxis nas ruas; (ii) liberação dos preços dos serviços de táxis, de preferência gradativamente, com fixação de tarifa máxima e com a possibilidade de descontos; (iii) transparência de preços, visíveis ao consumidor e com descontos auferidos pelo taxímetro, eliminando o cálculo informal do taxista para o preço final; (iv) incentivo à adoção de aplicativos por meio de *smartphones*; (v) livre acesso aos pontos de táxi, respeitados os espaços delimitados pelo poder concedente; (vi) livre acesso aos locais de grande movimentação como rodoviárias, aeroportos, *shoppings*, eventos, etc).

Por fim, ressalta a SEAE que o desenho regulatório não deve criar barreiras regulatórias artificiais à entrada de novos taxistas e, quanto ao *Uber*, “a regulação caso necessário deve ser mínima, não podendo criar barreiras que inviabilizem o modo de operação dos aplicativos junto aos prestadores de serviço AVP”.



Estudo do DEE/CADE

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), divulgou estudo, elaborado pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do órgão, intitulado “*O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano*”, datado de setembro de 2015. Segundo o DEE, o estudo objetivou obter melhor compreensão dos mercados de transporte individual de passageiros, diante dos prováveis impactos sobre a concorrência decorrentes das propostas em discussão entre administrações de capitais brasileiras, que buscam regulamentar o serviço de AVP, denominado serviço de “caronas pagas” pelo DEE.

Enquanto prestadores de serviço de táxi e reguladores locais têm interpretado como ilegal e desleal a rivalidade exercida pelos prestadores do serviço de caronas pagas, levando a decisões de proibição, prestadores e usuários desse serviço veem tal bloqueio à entrada no mercado de transporte individual de passageiros como evidência de captura de autoridades reguladoras e legislativas.

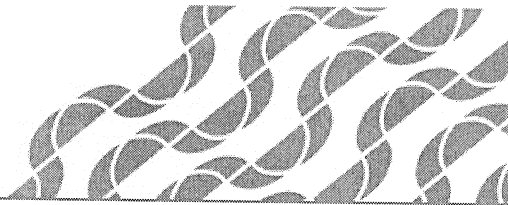
Considerando os benefícios ao interesse público trazidos pelo serviço de caronas pagas —pois representa um substituto superior aos carros particulares e aos táxis, com o potencial de gerar “*reduções de preços nas corridas de táxis, no aluguel de carros de passeio e até mesmo nos preços dos carros novos e usados*”—, o DEE examinou as experiências internacionais de desregulamentação do serviço de táxi.



Diante de resultados não conclusivos, avalia o DEE que os efeitos do advento do serviço de caronas pagas devem ser avaliadas não somente sob a ótica do mercado de transporte individual de passageiro (modelo de equilíbrio parcial), mas, também, sob a ótica do equilíbrio urbano (modelo de equilíbrio geral). O enfoque da política urbana busca avaliar os impactos do serviço de caronas pagas sobre o espraiamento ou a compactação urbana, variáveis que afetam os custos dos deslocamentos e do uso e ocupação do solo urbano.

Enfatiza o DEE que os gestores urbanos priorizam o transporte coletivo de passageiros, ao criar incentivos para a substituição do transporte individual pelo coletivo, circunstância que pode relativizar o argumento da captura. Embora a tecnologia dos aplicativos tenha gerado benefícios em termos de mitigação da informação assimétrica para um grupo de consumidores, isto não significa que o conjunto da sociedade desfrute de maior bem-estar em decorrência. Isto porque há a possibilidade de externalidades negativas como poluição sonora, visual, atmosférica, do solo e da água, assim como congestionamento de vias públicas.

Considerando que há casos bem sucedidos e malsucedidos de desregulamentação do serviço de táxi, o DEE destacou a experiência holandesa, que buscou compatibilizar os benefícios da desregulamentação com os demais objetivos visados pela política urbana, ao incentivar a integração intermodal do serviço de táxi à rede de transporte coletivo. Além disso, foram fixadas tarifas máximas com a possibilidade de concessão de descontos, incrementando a competição em preços, ao mesmo tempo que garante a proteção do consumidor contra condutas abusivas. Por fim, o DEE conclui que, sob a ótica concorrencial e do consumidor, não há elementos econômicos que justifiquem a



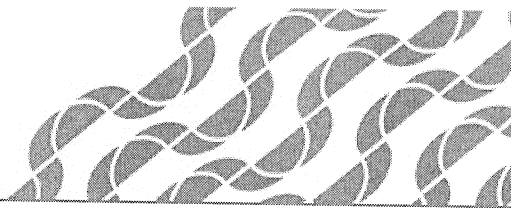
proibição da atuação de novos agentes no mercado de transporte individual de passageiros.

Contribuição da SEAP

A Secretaria de Apoio Pericial do MPF elaborou o Parecer Técnico nº 299/2016–SEAP, de 10 de maio de 2016, que realizou uma análise complementar aos pareceres técnicos da SEAE e do CADE. A SEAP destacou que as principais falhas de mercado nos mercados de transporte individual de passageiros, as externalidades negativas (congestionamento e poluição atmosférica) e a assimetria de informações justificam a regulação do mercado de transporte individual de passageiros.

Ponderou, contudo, que o desenvolvimento de aplicativos voltados para o serviço de caronas pagas possibilitou a redução nos custos de transação e atenuou as assimetrias de informação entre os prestadores do serviço e os consumidores. O acesso antecipado a informações, como nome e avaliação do condutor, tipo e placa do carro, previsão de preços e roteiro da viagem, reduziu substancialmente as assimetrias de informação, trazendo segurança ao usuário.

O fortalecimento do serviço de caronas pagas, propiciado pelo avanço tecnológico, gerou o aumento da concorrência e a resistência dos taxistas em aceitar os novos concorrentes. A reação dos taxistas explica-se pela confortável situação desses prestadores, que atuam em condições de demanda muito superior à capacidade de oferta de serviços de táxi. A SEAP ilustrou o grave e persistente déficit de oferta de



serviços de táxi por meio de quadro comparativo entre a evolução da frota de táxi e o crescimento populacional nas capitais brasileiras, no período entre 2007 e 2015.

Das 27 capitais pesquisadas, em somente três (Vitória, Rio de Janeiro e Florianópolis), o crescimento da oferta de táxi foi maior do que o crescimento da demanda entre 2007 e 2015. Nas demais capitais, a oferta cresceu a taxas muito inferiores à demanda, com destaque para São Paulo, onde a população cresceu 9,47% no período, ao passo que a frota de táxi sofreu redução de 4,83%.

Embora especialistas em planejamento urbano considerem razoável existir, pelo menos, um táxi para cada 300 habitantes, somente três capitais brasileiras —Recife (com cerca de 264 táxis por habitante), Rio de Janeiro (com 196), e Belém (com 267)— observam essa proporção mínima. Além disso, em treze capitais a proporção táxi/população encontra-se abaixo da metade desse parâmetro.

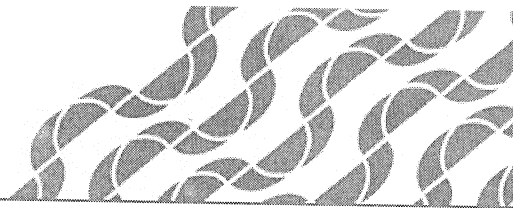
A escassez de oferta acarretou, ainda, o surgimento do mercado paralelo de licenças de táxis. No Rio de Janeiro, por exemplo, alvarás chegam a custar R\$ 170 mil. Além da venda direta de alvarás, floresce o negócio de aluguel de licenças com pagamentos mensais ou diários. A restrição à liberação de novas licenças pelos gestores públicos pode estar associada: (a) a preocupações relativas à geração de externalidades negativas; ou (b) à influência política ou econômica do setor regulado sobre o poder público, configurando captura regulatória.



A SEAP avaliou, também, os impactos do crescimento do serviço de caronas pagas, a partir do ingresso do *Uber*, sobre o mercado de transporte individual de passageiros. Para os consumidores, o efeito imediato é o aumento da oferta e das opções disponíveis, associados à redução do tempo de espera. Descreve, também, ganhos ao consumidor sob o aspecto da segurança, devido à identificação do motorista ao solicitar a corrida e à ausência de transações em dinheiro.

Relativamente aos impactos sobre os prestadores de serviço de táxi, a tendência é a redução do número de corridas e a queda na lucratividade, em especial após a consolidação da oferta nas principais capitais brasileiras. A queda nos lucros no serviço de táxi acarreta a redução do preço das licenças e dos alvarás. Assim, os detentores de licenças e de alvarás experimentam queda na receita, enquanto os taxistas que não possuem alvará são beneficiados pela redução do preço do aluguel das licenças. Ao mesmo tempo, os taxistas, inclusive os que não detenham licenças, perdem receita devido à queda na demanda. Note-se que os taxistas sem licença podem arbitrar entre ofertar o serviço por meio de táxi ou do *Uber*. Outro efeito positivo nos serviços de táxi é a melhoria da qualidade dos serviços, decorrente da exposição dos taxistas à competição dos prestadores do serviço de caronas pagas.

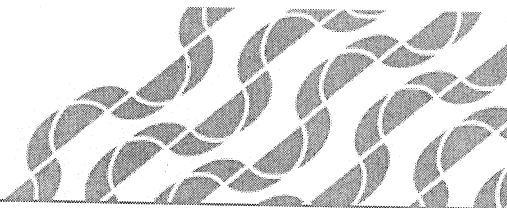
A SEAP fez comentários sobre possíveis externalidades negativas, como o congestionamento das vias públicas, consequência da ampliação da frota vinculada à prestação do serviço de caronas pagas. O incremento do congestionamento depende da maneira como os usuários utilizem o serviço: se usam o serviço como substituto ao automóvel particular, os congestionamentos tendem a ser menores. De qualquer forma, os estudos que tratam do assunto são inconclusivos. Mesmo com o aumento do número



de veículos que prestam o serviço de caronas pagas, o uso do serviço de transporte de passageiros de maneira complementar ao transporte público poderá reduzir os congestionamentos.

Quanto às pressões por parte dos taxistas para que o *Uber* seja regulado pelo Poder Público da mesma maneira que o serviço de táxi, a SEAP sugere que a regulação aplicada no serviço de táxi seja atualizada para incorporar os avanços tecnológicos que reduziram as falhas de mercado, em especial as assimetrias de informação, no serviço de caronas pagas. A nova regulação não deve criar restrições à entrada do *Uber* no mercado de transporte individual de passageiros, principalmente porque a ampliação da oferta dos serviços e da concorrência gera um aumento de bem-estar para os consumidores.

Por fim, a SEAP enumera recomendações para a desregulamentação do mercado de transporte individual de passageiros: i) livre entrada de novos ofertantes, facultando a qualquer indivíduo devidamente qualificado o ingresso no mercado de transporte individual; ii) liberdade tarifária para os táxis, cujos preços devem ser fixados livremente pelo mercado; e III) estabelecimento de critérios de qualidade e segurança dos veículos.



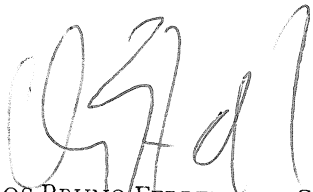
Propostas finais

Diante do conjunto de informações trazido pelos documentos técnicos resumidos acima, esta 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal propõe a adoção das seguintes medidas para o aprimoramento da prestação de serviços no mercado de transporte individual de passageiros:

- (i) introdução, no art. 4º da Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), da definição relativa ao serviço de aluguel de veículos particulares, que vem a ser o serviço remunerado de transporte de passageiros pré-agendados, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;
- (ii) a regulamentação do serviço de aluguel de veículos particulares deve incluir o registro do motorista e do veículo no órgão regulador, assim como a garantia de observância de requisitos mínimos de segurança e qualidade. A regulação não deve impor exigências, pecuniárias ou não, que impliquem barreiras à entrada de novos ofertantes. À prestação do serviço devem ser garantidas a livre entrada e saída de ofertantes e a liberdade de preços;
- (ii) desregulamentação do transporte público individual (art. 4ª, inciso VIII da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), com o estabelecimento de diretrizes, dadas por lei federal, visando a reduzir pressões político-corporativas exercidas sobre as administrações municipais por associações e grupos de pressão ligados aos prestadores de serviços de táxi, relativamente aos seguintes pontos:

- definição de critérios para o aumento gradativo do número de licenças, até se alcançar a livre entrada e saída de ofertantes do serviço de táxi, condição para que o transporte público individual seja prestado sob a égide da livre concorrência;
- determinação de que as administrações municipais se abstenham de proibir a concessão de descontos em relação às tarifas máximas, caso estas sejam adotadas pela autoridade reguladora municipal, abrindo espaço para que o preço do serviço de táxi seja estabelecido livremente pelo mercado;
- determinação para que órgão federal de pesquisa e planejamento realize estudos para o desenvolvimento de metodologias que orientem as administrações municipais na adoção de políticas urbanas que promovam a redução de externalidades negativas (congestionamentos, poluição atmosférica e sonora) e a integração entre o transporte público individual (serviço de táxi), o serviço de caronas pagas e o transporte público coletivo.

Brasília, 8 de agosto de 2016


CARLOS BRUNO FERREIRA DA SILVA
Procurador da República

Coordenador do Grupo de Trabalho de Tecnologias da Informação e da Comunicação


JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA
Subprocurador-Geral da República

Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal

MPF