

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 23, Janeiro a Junho de 2018, pp. 160-177.

Recebido em: 9/10/2017

Avaliado em: 13/11/2017

Aprovado em: 3/12/2017

UBER: Aspectos legais e econômicos na prestabilidade do serviço no mercado brasileiro

Raphael A. Silva,¹ Matheus S. de Paiva,² Denise A. Defina,³ e Jorge H. C. de Oliveira⁴

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar alguns aspectos jurídico-econômicos na prestação do serviço oferecido pelo aplicativo Uber no mercado brasileiro. Para tanto, examina-se as questões de eficiência e bem-estar social, passando pelo problema da mobilidade urbana e apresenta-se o difícil conceito jurídico de serviço público. Desconstruindo a ideia de que o transporte individual de passageiros na modalidade táxi inclui-se no conjunto de atividades conformadas pela noção de serviço público e compreendendo que, pelo menos a princípio, a atividade deveria submeter-se à regra geral constitucional da livre iniciativa, demonstra-se, matematicamente, com o importante suporte da teoria da escolha social, que o somatório dos benefícios de se legalizar o Uber excede os custos decorrentes. Considerando o arcabouço institucional brasileiro, a conclusão é de que a presença do aplicativo, no país, é legal. Nessa mesma linha, o raciocínio de plano econômico permite concluir que a prestação dos serviços pelo Uber incrementa o bem-estar social.

PALAVRAS-CHAVE: Uber, táxi, legalidade, prestabilidade, aspectos legais, aspectos econômicos.

ABSTRACT: This paper seeks to analyze some of the legal and economic aspects of Uber's service in the Brazilian market. For that, we explore efficiency and welfare issues, going through the question of urban mobility and introducing the controversial legal concept of public service. By deconstructing the idea that individual passenger transportation by taxi is included in the broad spectrum of activities that are encompassed by the definition of public service and establishing that, at least in principle, said venture should be subject to the constitutional rule of free enterprise,

¹ Mestre em Direito.

² Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília.

³ Doutoranda em Economia pela Universidade de São Paulo.

⁴ Doutor em História.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 23, Janeiro a Junho de 2018, pp. 160-177.

we demonstrate, mathematically, drawing from social choice theory, that the aggregate benefits deriving from Uber's legalization exceeds its related costs. Considering Brazilian's institutional environment, we conclude that Uber's presence in the country is legal. Accordingly, our underlying economic assumptions allow us to conclude that Uber's service adds to welfare.

KEYWORDS: Uber, taxi, legality, suitability, legal aspects, economic aspects.

INTRODUÇÃO

É relativamente nova, no Brasil, a presença do aplicativo Uber. Ele conecta uma pessoa a um motorista particular. Para se tornar um prestador de serviços, é necessário se inscrever no site, passar por uma checagem de antecedentes criminais, possuir carteira de habilitação que permita trabalhar como motorista profissional, ser dono do próprio veículo e atender a vários outros. Não se trata, efetivamente, de um serviço de táxi e, exatamente por isso, sua recepção foi marcada pela quase imediata discussão judicial e legislativa a respeito de sua legalidade, a exemplo do que aconteceu em outros países.

Ao contrário do que pode parecer em primeira análise, os interesses existentes extrapolam os de taxistas e seus representantes e, de outro lado, do próprio Uber. Diz respeito, também – e, talvez, principalmente – aos próprios consumidores dos serviços de transporte. Amparado pelo apoio de clientes, o uso deste aplicativo tem crescido rapidamente e recebeu suporte regulamentar em vários países, como nos Estados Unidos, por exemplo. No entanto, a crescente também tem provocado a ira da indústria de táxi e gerou preocupação entre muitos reguladores.

Proporcionando uma alternativa atraente para condução e preenchimento de lacunas na rede de transporte público, esses serviços podem potencialmente reduzir o uso de automóveis, propriedade e impactos ambientais. No entanto, a nova pode aumentar o congestionamento, competir com o transporte público, enganar os consumidores por meio de práticas de preços não-transparentes, atender apenas a determinada faixa etária, dentre outras coisas. Uma legislação que discipline adequadamente o serviço pode ser necessária para neutralizar externalidades negativas e outras falhas de mercado inerentes ao setor.

O presente artigo tem como propósito realizar uma análise crítica sob os enfoques jurídico e econômico, partindo de noções estruturais a respeito dos serviços públicos e do panorama da regulação setorial do transporte de passageiros na modalidade de táxi, passando pelos aspectos

concorrenciais de eventual entrada do Uber nesse mercado, levando em conta seu impacto sobre o bem-estar social.

Por fim, conclui-se a respeito da legalidade da presença do Uber no mercado brasileiro.

1. EFICIÊNCIA E BEM ESTAR SOCIAL

A análise de custo-benefício é utilizada para uma diversidade de técnicas empregadas na avaliação de projetos por parte do setor público. Essas técnicas procuram fornecer parâmetros para a avaliação de custos e benefícios de um projeto. Uma conclusão alinhavada pela teoria econômica, bastante conhecida, é o teorema do bem-estar social. Basicamente, este teorema diz que, sob certas condições, o equilíbrio obtido com os agentes econômicos buscando seu auto-interesse é eficiente no sentido de Pareto. Um corolário desse teorema é que, nas condições em que ele é válido, um projeto público ou privado pode gerar um ganho de eficiência econômico se, e somente se, ele tiver valor positivo quando da avaliação aos preços de equilíbrio de mercado (Biderman & Arvate, 2004).

O primeiro teorema do bem-estar social pode gerar a falsa impressão de que a avaliação de um projeto do ponto de vista social coincide com a sua avaliação do ponto de vista privado. Segundo essa impressão, um projeto seria socialmente viável caso fosse lucrativo aos preços de equilíbrio de mercado. Caso contrário, ele não seria de interesse social. A análise de custo-benefício coincidiria, portanto, com a análise privada do projeto e não haveria qualquer necessidade de investigação posterior. Há duas razões pelas quais essa conclusão pode ser considerada errônea. A primeira delas diz respeito ao fato de que eficiência nem sempre é o único critério para julgar alternativas sociais. A segunda delas é que as condições sob as quais o primeiro teorema do bem-estar social é válido raramente se verificam plenamente no mundo real.

Seja empregando-se preços de mercado, seja empregando-se preços-sombra, também conhecidos por preços sociais que refletem seu verdadeiro custo ou benefício social marginal, o valor de um projeto nada mais é, em última instância, do que a soma dos valores de todos os seus produtos menos o valor de todos os seus insumos. Em geral, pensamos nesses valores como um produto entre quantidade e preço. Assim, o valor da produção de um determinado bem decorrente de um projeto nada mais é do que a quantidade produzida desse bem, multiplicada por seu preço de mercado ou preço-sombra, a depender do contexto. O custo de um insumo do projeto, de modo

análogo, é calculado pelo produto entre a quantidade empregada desse insumo multiplicada por seu preço de mercado ou preço-sombra.

Os agentes econômicos, em grande medida, tomam decisões ou realizam ações buscando atender exclusivamente aos seus objetivos. As firmas visam a maximização dos lucros. Os indivíduos, por sua vez, procuram alcançar o maior bem-estar possível. No entanto, existem várias ações realizadas por empresas ou indivíduos que afetam, positiva ou negativamente, outras empresas ou indivíduos. Isto significa que, em várias oportunidades, firmas e indivíduos desconsideram os impactos das suas ações sobre outros agentes econômicos (Biderman & Arvate, 2004).

O problema da externalidade surge quando as firmas ou indivíduos tomam suas decisões e realizam suas ações, levam em consideração somente os benefícios e custos privados e não os benefícios e custos sociais. Em outras palavras, os agentes econômicos não recebem do mercado a sinalização correta dos custos e benefícios de suas decisões e ações. Pode-se dizer, portanto, que a externalidade é causada, muitas vezes, por uma imperfeição do mercado no sentido de ausência de informação. Nesse aspecto, os agentes podem gerar externalidades por desconhecer os efeitos de suas ações sobre os demais agentes. Assim, se os agentes tomassem conhecimento dos custos que poderiam impor aos demais, possivelmente muitas ações deixariam de ser realizadas, uma vez que poderiam esperar que a recíproca fosse igualmente verdadeira.

O benefício privado de consumir um determinado produto corresponde somente ao benefício para o indivíduo que compra e consome o bem. No entanto, o benefício social leva em consideração o impacto desse consumo para todos os indivíduos da sociedade. Portanto, o benefício social pode ser maior ou igual ao benefício privado. Quando ele é maior, diz-se que existe uma externalidade positiva. Por sua vez, o custo de um produto para a sociedade engloba não somente os custos para os seus produtores e vendedores, os chamados custos privados, como também custos de produção para aqueles membros da sociedade que não produziram ou venderam produto. Por conseguinte, o custo social é sempre maior ou igual ao custo privado. No caso em que ele for maior, fica caracterizada a existência de externalidade negativa (Biderman & Arvate, 2004).

Para que o setor público possa investir em um projeto que atenda ao primeiro teorema do bem-estar social e gere externalidades positivas é necessário que este investimento seja custeado por recursos decorrentes de fontes tributárias. Os sistemas tributários de todos os países são essencialmente compostos de instrumentos que introduzem distorções na economia. Dentre esses

instrumentos, os mais utilizados são os tributos sobre a renda e os tributos sobre venda de mercadorias e serviços (Biderman & Arvate, 2004).

Com efeito, o conflito entre os objetivos de equidade e eficiência está no centro de toda a questão tributária. Em particular, o problema de identificar o desenho tributário ótimo pode ser visto como equivalente ao de identificar a melhor combinação entre esses objetivos. Mais especificamente, o problema tratado pela teoria da tributação ótima é o de caracterizar a estrutura tributária que permite ao governo arrecadar uma dada receita e alcançar determinados objetivos distributivos ao menor custo em termos de perda de eficiência.

Ante o exposto, é oportuno analisar alguns aspectos concorrenciais e de bem-estar da sociedade. Primeiramente, cabe notar que, na ausência de regulação neste mercado de transporte, haveria, sob certo aspecto, uma livre entrada e saída de players e consumidores, caracterizando uma dinâmica própria de funcionamento. No entanto, na presença de regulação governamental, tal dinâmica é profundamente alterada e, portanto, alterada é também a alocação dos bens ofertados (mais ônibus, menos táxis, por exemplo), bem como seus preços de mercado e quantidades de equilíbrio.

Neste sentido, o consumidor espera (e/ou deveria exigir) que, caso houvesse intervenção pública, ela atuasse no sentido de maximizar o bem-estar da sociedade, isto é, que ela fosse capaz de alterar as “regras do jogo” de modo que a situação de cada agente deste mercado, seja ele consumidor ou prestador de serviço, estivesse pelo menos tão boa quanto antes da mudança.

Podemos afirmar, pelo menos em princípio, que, no mercado brasileiro, os serviços prestados pelos taxistas estão aquém do merecido pelos consumidores, vide a popularidade do próprio Uber. Essa popularidade pode ser entendida como um protesto dos consumidores aos serviços e preços praticados pelos taxistas tradicionais. Isso significa que, livres para fazerem suas próprias escolhas, as pessoas têm revelado preferirem, crescentemente, o serviço de transporte realizado pelo Uber ao invés dos serviços prestados pelos taxistas tradicionais. Isto quer dizer que o bem-estar da maioria dos agentes deste mercado – os consumidores – está melhor.

Os taxistas também fazem parte do mercado e, por isto, considerar os incentivos e as barreiras às quais eles são condicionados, bem como a estrutura de oferta e de demanda, é fundamental para propor uma solução para o dilema existente.

Assim, é devido ao regulador encontrar o equilíbrio adequado para assegurar o aumento do bem-estar do maior número de indivíduos possível neste mercado, sem desconsiderar as

especificidades de cada grupo (consumidores e taxistas). A título de ilustração, em São Paulo há 1 táxi para cada 305 habitantes, enquanto que em Ribeirão Preto essa relação é de 1:350 e em Campinas, 1: 800. Paralelamente, aponta-se que, no Município de São Paulo, a frota de táxis é composta por 33.922 veículos, número semelhante ao do Rio de Janeiro, 30.000 e bastante superior ao de outras capitais, como Belo Horizonte, com 6.576, Salvador, com 6.996, Recife, com 6.125 e Fortaleza, com 4.392 (<http://www.adetax.com.br/index.php/informacoes-e-servicos/estatisticas/>).

Para a realização de uma adequada análise com vistas ao equilíbrio acima mencionado, será importante, também, levar em consideração algumas das prementes desvantagens na utilização do serviço oferecido pelo Uber. Como exemplo, podemos mencionar: (i) os maiores preços cobrados, no geral, em relação ao serviço tradicional de táxi, especialmente em situações de alta demanda; (ii) em virtude da falta de regulamentação, podem existir dificuldades para o consumidor no tocante à reparação de prejuízos e cobertura securitária; e (iii) o cancelamento da corrida pelos motoristas, porque, a princípio, mais fácil no aplicativo, pode causar problemas aos passageiros.

Isto posto, partindo da premissa de que o bem-estar dos consumidores parece ter aumentado com a presença do aplicativo, uma vez que, cada vez mais, passam a escolher este ao invés do serviço tradicional de táxi, e o dos taxistas diminuiu, apresenta-se oportuno analisar as redes de incentivos nos quais incorrem os taxistas tradicionais e os motoristas do Uber. Se constatado que o serviço prestado por estes últimos é significativamente superior em termos de custo/benefício, consistindo, assim, em uma prestação de serviço mais eficiente nos principais aspectos econômicos, então talvez seja a hora de aceitarmos o futuro, colher suas benesses e, neste sentido, induzir inovações por parte dos taxistas tradicionais que, não breve, estavam pouco desejosos quanto ao aumento da qualidade de seus serviços prestados. Aliás, ondas de inovações deveriam ser induzidas sempre que possível, pois, neste caso, ganha a sociedade como um todo.

2. MOBILIDADE URBANA

A infraestrutura de transporte tem papel determinante no desenvolvimento socioeconômico de um país. Um sistema de transportes eficiente proporciona reduções em tempo de viagens e em custos de transporte (Crafts, 2009), ampliando o acesso ao consumo de produtos e serviços (Padula, 2007).

Melhorias em transporte afetam o movimento de bens e pessoas numa região, possibilitando aglomerações produtivas em regiões mais competitivas (McCann & Shefer, 2004). Uma infraestrutura de transporte inadequada traz impactos negativos para acessibilidade e mobilidade, resultando em exclusão social, baixa segurança e desvantagens econômicas (Keeling, 2008). O setor público tem papel fundamental na promoção de iniciativas para incremento da infraestrutura de transportes, seja por meio de investimentos públicos diretos ou da indução da participação do setor privado, com a implantação das Parcerias Público-Privadas (PPP), oferta de linhas de financiamentos, regulamentação de contratos de exploração, entre outras ações (Frischtak, 2008).

Outros autores, como Bresser-Pereira e Gala (2010), Estache (2001) e Padula (2007) destacaram a importância estratégica do Estado na promoção de políticas públicas por meio, por exemplo, do provimento de infraestrutura de transportes, estimulando e complementando as iniciativas do setor privado, sugerindo a transição da adoção da teoria econômica ortodoxa predominante a partir da década de 1990, que defende atuação mínima do Estado, para a teoria econômica do novo-desenvolvimentismo.

Transplantando a análise já realizada para o plano jurídico, é preciso notar que o conceito de serviço público é dos mais controversos em direito público. Desde sua concepção, no período do Estado liberal, quando compreendia todo o leque de atividades de interesse geral, prestadas pelo Estado, sob regime jurídico de direito público, até as concepções mais modernas, diversos autores buscaram, de uma forma ou de outra, precisar qual o conjunto de atividades – e quais suas características principais – desempenhadas pelo Estado que conformariam a ideia de serviço público. Considerando o aspecto dinâmico do conceito, podemos definir serviço público como, de acordo com Di Pietro (2011) “Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (p. 98).

Sintetiza-se, como princípios essenciais conformadores da noção de serviço público, que caracterizam o serviço como adequado, nos termos do artigo 6º da Lei nº 8.987 de 1995, o da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade. Mais adiante, é importante salientar que alguns autores apontam a existência dos chamados serviços públicos impróprios. Nesses casos, a incumbência de sua prestação não é legalmente atribuída ao Estado, pelo menos não com exclusividade. O serviço é prestado pelo particular, sendo verdadeira atividade privada. No entanto, por atender necessidades coletivas, estão sujeitos a uma maior incidência de fiscalização pública, devendo sua prestação ser autorizada pelo Estado.

Entende-se que tais atividades, a bem da verdade, não integram a definição de serviço público. Segundo Meirelles (1999), adequam-se mais à antiga definição de serviços de utilidade pública

os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. (p. 332)

Por fim, reconhece-se a possibilidade de que a lei defina, expressamente, determinada atividade econômica como serviço público. No entanto, é imperativo que estejam obedecidos os requisitos estruturais da noção de serviço público, até mesmo em respeito à regra geral da livre iniciativa, sedimentada em nível constitucional, de que as atividades econômicas podem ser exercidas pelo particular independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Incumbe, portanto, ao Poder Público, a prestação de serviços públicos, compreendendo-se nessa definição todas aquelas atividades que preencham os requisitos essenciais e respeitem seus princípios, bem como as expressamente assim definidas, na Constituição Federal ou em lei, desde que, nesse último caso, haja fundada razão para a aplicação do regime jurídico de direito público à atividade.

3. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – TÁXI

A busca por uma viagem com uso do Uber permite que os viajantes solicitem um passeio em tempo real por meio de um aplicativo para smartphone, que comunica a localização do passageiro para os motoristas nas proximidades. Depois de um motorista aceitar um pedido de passeio, o passageiro pode visualizar a localização em tempo real do veículo e tempo estimado de chegada. O aplicativo fornece navegação com GPS, que ajuda os motoristas não profissionais a

encontrar destinos e reduz as chances de utilização de um trajeto não-ótimo. O pagamento, por sua vez, pode ser automaticamente debitado no cartão de crédito do passageiro. Os preços podem responder de forma dinâmica à demanda, o que poderia aumentar a probabilidade de encontrar um passeio no horário de pico, mas isso também pode tornar os preços menos previsíveis. Os motoristas e passageiros avaliam-se mutuamente na conclusão do passeio, em um sistema de rating que possibilita a criação de uma estrutura de incentivos que recompensa o bom comportamento. Ao contrário de táxis, os veículos que trabalham com o aplicativo não têm uma licença de veículos comerciais; os motoristas conduzem seu veículo pessoal e trabalham em tempo parcial.

Para ilustrar a análise, tomemos por base o caso do Município de São Paulo. Ali, a legislação que cuida do transporte individual de passageiros na modalidade de taxi é a Lei Municipal nº 7.329, de 11 de julho de 1969, observadas as diretrizes gerais estabelecidas pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Segundo o artigo 1º de referida norma, o transporte individual de passageiros, naquele Município, em veículos de aluguel providos de taxímetro, constitui "serviço de interesse público, que somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização da Prefeitura". Sintaticamente, a lei em comento define o serviço de taxi como serviço de interesse público. Semanticamente, não nos parece correta a interpretação de que tal atividade consista, de fato, em serviço público. Isso porque, como exposto anteriormente, para que norma infraconstitucional defina como serviço público determinada atividade, prescrevendo-lhe, portanto, a aplicação de regime jurídico administrativo, deve haver fundada razão, em homenagem à regra geral constitucional de exploração da atividade econômica pelo setor privado. Ora, não nos parece existir fundada razão para a compreensão da atividade de táxi como serviço público, uma vez que ausentes, aí, características essenciais dos serviços públicos, tais como, por exemplo, a essencialidade, a generalidade, a continuidade e a modicidade.

Em alguma síntese, parece que a Lei Municipal nº 7.329/1969, ao definir a atividade de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel providos de taxímetro constitui serviço de interesse público, o fez, ainda que de forma inconsciente, apoiada mais no conceito de serviço de utilidade pública, exposto anteriormente, do que no conceito de serviço público propriamente dito. Isso porque a atividade em questão tem sua conveniência – não essencialidade, nem necessidade – reconhecida pelo Poder Público, o qual aquiesce com sua prestação diretamente por terceiros, por sua conta e risco e mediante remuneração dos usuários, sujeitos, no entanto, à sua autorização, regulamentação e controle.

Segundo

Marques

Neto

(<http://www.manesco.com.br/site/pt/litteraDetalhe.php?id=1219>), pretender a limitação do mercado de táxi exclusivamente com base no argumento formal de que a lei confere à atividade status de serviço público – o que, de toda sorte, já fora acima contestado – é ignorar o fato de que a Constituição Federal admite a sobreposição da livre iniciativa em hipóteses extremamente restritas, nas quais o interesse público efetivamente deva ser prestigiado. Ainda segundo este autor, essa postura mais afirma o fato de que:

o serviço público entre nós deixou de ser um mecanismo para consagrar o benefício de todos, para se tornar um mecanismo de consignação de monopólios públicos e em benefício do erário (que acarreta ônus ou taxas). Uma inversão completa da noção de serviço público, que passa a ser não o serviço para o público (os cidadãos usuários), mas no exclusivo interesse do poder público.

No sentido de questionar a legalidade de utilização do Uber, argumentam alguns que o serviço não é objeto de qualquer fiscalização, o que pode ser prejudicial para os usuários, porque não haveria, por exemplo, quaisquer obrigações específicas, legalmente impostas, aos condutores, como existe, efetivamente, no caso do serviço de táxi⁵.

Novamente, a justificativa não parece suficiente. É certo que, no momento, não existe regulação específica da atividade em alguns locais em que o aplicativo já se encontra ativo. Mas a inexistência atual não impede sua superveniência, caso seja necessário para garantir a qualidade do serviço ao usuário. Nessa linha foi que a Cidade do México promoveu a primeira regulação do aplicativo na América Latina (<http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKCN0PQ01220150716>) e, mais recentemente, o

⁵ O artigo 39 da Lei Municipal nº 7.329/1969 prescreve ser obrigação de todo condutor de taxi, além da observância dos preceitos do Código Nacional de Trânsito – o que, de toda sorte, também é aplicável aos condutores do Uber –, tratar com polidez e urbanidade os passageiros e o público, trajar-se adequadamente, não recusar passageiros, salvo nos casos expressamente previstos em lei, não violar o taxímetro, não cobrar acima da tabela, não retardar, propositadamente, a marcha do veículo ou seguir itinerário mais extenso ou desnecessário, não permitir excesso de lotação, não efetuar o transporte remunerado, sem que o veículo esteja devidamente licenciado para esse fim e trazer consigo Alvará de Estacionamento e o Registro de Condutor, exceto este último documento, se proprietário do veículo. A justificativa não encontra guarida no específico caso do Município de São Paulo, por força do Decreto nº 56.981/2016.

próprio Município de São Paulo, corroborando toda a argumentação acima apresentada, disciplinou, por meio do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública, dentre outros.

É intuitivo acreditar que, na prática, o serviço de táxi deixa a desejar, de modo geral, em nosso País. Essa ideia ganha suporte da constatação no sentido de que, não fosse assim, a magnitude do sucesso do Uber seria, ao menos, reduzida. Pretender a manutenção de barreiras à entrada nesse mercado, como os limitados números de licenças, parece não contribuir para a necessária melhoria na prestação desses serviços, contribuindo, inclusive, para a possível redução nas tarifas cobradas dos usuários.

4. ANÁLISE ECONÔMICA

Um caminho possível para encontrar uma solução racional para este dilema é considera-lo a partir da abordagem da teoria da escolha social. Neste sentido, suponha que existam N indivíduos interessados em escolher um elemento no conjunto $X = \{u, \tilde{u}\}$ de alternativas sociais. Considere o elemento u sendo a alternativa social que autoriza o uso do aplicativo Uber e mantém as demais permissões inalteradas e, \tilde{u} , a alternativa social na qual o aplicativo não é autorizado a operar, mantendo as demais permissões inalteradas. Agora, considere que cada um dos N indivíduos possuam as preferências completas sobre X, isto é, cada indivíduo sabe se prefere u à \tilde{u} ou o contrário ou se é indiferente entre as alternativas. Denotemos as relações estritas de preferências do indivíduo i por $uP^i\tilde{u}$, caso ele prefira estritamente o aplicativo operando normalmente e por $\tilde{u}P^iu$ caso ele prefira estritamente que seja vetado o uso do Uber.

Posto isto, seguindo a ideia apresentada por Jehle e Reni (2006) suponha que as preferências de cada indivíduo P^i em X possam ser representadas por funções de utilidade contínuas, $\varphi^i : X \rightarrow \mathfrak{R}$ e que se deseja construir uma função de bem-estar social que associe cada perfil de utilidades individuais a um nível de utilidade agregada $\Phi(\cdot) = (\varphi^1(\cdot), \dots, \varphi^N(\cdot))$. Neste sentido, busca-se encontrar um mecanismo que, levando em consideração a utilidade de cada indivíduo igualmente no cômputo da utilidade social, traga uma solução eficaz para o dilema. Sob esta construção, para se tomar uma decisão socialmente justa deseja-se descobrir se:

$$\left\{ \begin{array}{l} \Phi(u) > \Phi(\tilde{u}) \\ \Phi(\tilde{u}) > \Phi(u) \\ \Phi(u) = \Phi(\tilde{u}) \end{array} \right. \quad (1)$$

Por conseguinte, para a construção desta função de bem-estar social, impõe-se as seguintes condições:

i. Princípio Fraco de Pareto. Se $\phi^i(u) \geq \phi^i(\tilde{u}) \quad \forall i = 1, \dots, N$ então $\Phi(u) \geq \Phi(\tilde{u})$. Este princípio garante que, se todos os indivíduos preferem a liberação do Uber à proibição, então a sociedade deve escolher pela liberação do aplicativo.

ii. Não ditatorial. Não há nenhum indivíduo i tal que se $\phi^i(u) > \phi^i(\hat{u})$ então $\Phi(u) > \Phi(\tilde{u})$. Este princípio garante que não haverá nenhum indivíduo capaz de determinar a escolha social a partir de sua utilidade.

Postos estes dois princípios, pode-se recorrer a duas funções de bem-estar social para auxiliar na decisão do dilema, quais sejam, a Rawlsiana e a Utilitarista. Essas escolhas decorrem, sobretudo, pela simplicidade no tratamento matemático, assim como por considerarem as pessoas igualmente (utilitarista) ou colocar o pior grupo com papel central (Rawlsiana). Nesse sentido, podemos decidir por uma situação levando em consideração as pessoas iguais ou dando preferência ao bem estar dos mais pobres.

A primeira consiste em definir $\Phi(\cdot)$ da seguinte maneira:

$$\Phi(\phi^1(\cdot), \dots, \phi^N(\cdot)) = \min \{ \phi^1, \dots, \phi^N \} \quad (2)$$

Na expressão (2) se considera como utilidade social a utilidade do indivíduo com menor utilidade entre todos os N . Em outras palavras, o indivíduo menos satisfeito na sociedade determina o nível da utilidade agregada. Portanto, sob este ponto de vista, uma alternativa social só será melhor que a outra se a utilidade do indivíduo pior classificado na primeira for superior à utilidade do indivíduo pior classificado na segunda alternativa. Matematicamente, temos que:

$$\Phi(\phi^1(u), \dots, \phi^N(u)) \geq \Phi(\phi^1(\hat{u}), \dots, \phi^N(\hat{u})) \Leftrightarrow \min \{ \phi^1(u), \dots, \phi^N(u) \} \geq \min \{ \phi^1(\hat{u}), \dots, \phi^N(\hat{u}) \} \quad (2')$$

Assim, pode-se pensar que o Uber só seria socialmente justo se, e somente se, a utilidade do indivíduo mais insatisfeito (pense num taxista que perdeu o emprego e agora recebe uma renda mínima) for maior que a utilidade do indivíduo mais insatisfeito (agora pense num indivíduo já desempregado que possui uma renda mínima) sob o contexto de proibição do Uber, ou seja, neste

caso a liberação do Uber melhorou o bem-estar do pior indivíduo e, portanto, é socialmente desejável. Ora, como essa aferição de bem-estar é muito complicada de se realizar empiricamente, a alternativa Rawlsiana pura não é a mais indicada para o problema. Assim, é importante analisar a função de bem-estar social utilitarista.

A função de bem-estar social utilitarista consiste em considerar todos os membros como iguais no cômputo da utilidade social. Isto significa que indivíduos com utilidades menores possuem a mesma ponderação de indivíduos com maiores níveis de utilidade. A seguinte função expressa matematicamente as ideias supracitadas:

$$\Phi(\varphi^1(\cdot), \dots, \varphi^N(\cdot)) = \sum_{i=1}^N \varphi^i \quad (3)$$

Portanto, sob a forma da função de bem-estar social utilitarista, “legalizar o Uber” só será melhor que “não legalizar o Uber” se o somatório da utilidade de cada indivíduo com o Uber legalizado for maior que o somatório da utilidade de cada indivíduo com o Uber não legalizado, isto é:

$$\Phi(\varphi^1(u), \dots, \varphi^N(u)) \geq \Phi(\varphi^1(\tilde{u}), \dots, \varphi^N(\tilde{u})) \Leftrightarrow \sum_{i=1}^N \varphi^i(u) \geq \sum_{i=1}^N \varphi^i(\tilde{u}) \quad (4)$$

Vamos assumir que o número de indivíduos que preferam a legalização do Uber seja superior ao número de indivíduos que prefira a proibição do mesmo. Esta hipótese é razoável, pois a sociedade como um todo pode se beneficiar do uso do Uber enquanto que apenas uma fração da mesma, que é taxista, pode se sentir pior. Neste sentido, tem-se que (4) vale. Assuma, por simplicidade, que o indivíduo N represente o conjunto de todos taxistas desta sociedade fictícia. Logo, a partir de (4) tem-se:

$$\varphi^1(u) - \varphi^1(\tilde{u}) + \dots + \varphi^{N-1}(u) - \varphi^{N-1}(\tilde{u}) \geq \varphi^N(\tilde{u}) - \varphi^N(u) \geq 0 \quad (5)$$

A partir de (5) deseja-se encontrar uma maneira de melhorar o bem-estar social de todos os indivíduos por meio de uma pequena redução na utilidade dos N-1 indivíduos e um aumento na utilidade do N-ésimo. Por simplicidade, vamos definir a função de utilidade individual da seguinte maneira;

$$\varphi^i(y) = \begin{cases} a + b^i & \text{se } y = u \\ a & \text{se } y = \tilde{u} \end{cases} \quad (6)$$

$$\varphi^N(y) = \begin{cases} a & \text{se } y = u \\ a + c^N & \text{se } y = \tilde{u} \end{cases} \quad (7)$$

onde a representa a utilidade mínima de cada indivíduo, $b^i \geq 0 \quad \forall i \neq N$ representa o benefício para os consumidores da legalização do Uber e $c^N \geq 0$ representa o lucro auferido, pelos taxistas, com a proibição do Uber.

Substituindo (6) e (7) em (5), tem-se que:

$$b^i + \dots + b^{N-1} \geq c^N \geq 0 \quad (8)$$

Note, por (7), que o somatório dos benefícios de se legalizar o Uber excede o lucro perdido dos taxistas. Uma questão que se coloca aqui é a de “justiça social”, pois há de ser questionado: em que medida tal mudança é socialmente justa? É justo o benefício de muitos em detrimento do prejuízo de poucos? A fim de tentar mitigar este dilema, propõe-se uma pequena redução de cada b^i e um aumento correspondente em c^N de modo a compensar a perda do lucro dos taxistas com pequenas contribuições de cada consumidor. Defina $t > 0 \quad \forall i \neq N$ como o tributo cobrado pelo uso do Uber que é repassado aos taxistas de modo a reduzir a desigualdade nas utilidades. Neste sentido, o tributo deve ser tão pequeno que o consumidor do Uber seja insensível em pagá-lo e sua arrecadação deve ser suficiente para compensar os taxistas, mesmo que temporariamente, enquanto se adaptam à chegada do Uber ao mercado de transporte urbano de pessoas. Nestes termos:

$$b^i - t + \dots + b^{N-1} - t \approx (N-1)t + c^N \quad (9)$$

Portanto, este tributo deve ser tal que não destrói os incentivos existentes para que as pessoas utilizem o Uber ao mesmo tempo em que eleva a arrecadação pública. Essas receitas adicionais podem ser usadas para compensação temporária e adaptação dos taxistas, bem como melhorias na malha viária urbana. Estas últimas beneficiariam a sociedade como um todo, na redução do custo de transporte, e os taxistas em particular. Em termos concretos, suponha que o tributo seja da ordem de quinze centavos de real por corrida. Além disto, suponha que existam um milhão de pessoas usando o Uber duas vezes por mês e quinhentos taxistas, em uma dada cidade. Neste cenário, a arrecadação do tributo será de R\$300.000,00/mês. Neste cenário, o governo, normalmente municipal, poderia destinar R\$ 250.000,00 para reparos e aprimoramentos das vias públicas sob sua responsabilidade e, o restante, disponibilizar na forma de crédito para adaptação da classe dos taxistas. Neste último caso, todos os taxistas teriam direito de tomar emprestado deste fundo de recursos temporário. Neste sentido, a linha de crédito deveria estar condicionada à

prestação do serviço de transporte, seja na troca de veículos, na transição para o Uber ou em outras dimensões que dizem respeito à prestação do serviço; e, a taxa de juros cobrada pelo financiamento, poderia ser definida pela demanda dos taxistas, dada esta oferta anual rígida. Portanto, espera-se que este dinheiro possa produzir efeitos tais que se reduzam o número de retaliações físicas por parte dos taxistas como tem acontecido recentemente, bem como no financiamento de possíveis soluções inovadoras e aperfeiçoamento da estrutura logística urbana.

Assim, é possível que os taxistas consigam financiar projetos de inovação e, com isso, aumentar a sua competitividade neste setor. Esse aumento de competitividade tende a favorecer a sociedade como um todo, uma vez que ele possibilita aumento de produtividade com queda no preço final e aumento na qualidade na prestação do serviço. Por tudo, estas medidas visam fortalecer os taxistas para que a concorrência seja preservada neste setor. Afinal, a prosperidade econômica e a inovação são objetivos alcançados, quase sempre, quando existe um mercado que favorece a competição.

5. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Em virtude da recente introdução do aplicativo Uber no mercado brasileiro e das pontuais e distintas respostas apresentadas pelas variadas esferas do Poder Público ao fenômeno, a presente pesquisa é, naturalmente, limitada.

Importa salientar, nessa linha, a inexistência de pesquisas científicas que tenham analisado, de forma ampla e satisfatória, as preferências do consumidor brasileiro com relação ao serviço tradicional de táxi e as novas alternativas, de modo que as premissas estabelecidas são, de fato, deduzidas, principalmente, do comportamento do mercado na conjuntura atual. Segundo essa análise, o aplicativo vem ganhando escala e expandindo-se para outras capitais brasileiras, além de São Paulo. Aliado a isso, rotineiramente são reportadas manifestações, por vezes violentas, dos concorrentes tradicionais.

De todo modo, acredita-se que as ideias aqui discutidas são válidas e cumprem o suficiente objetivo de analisar, de modo abstrato, as questões de legalidade e prestabilidade do serviço oferecido pelo Uber no mercado brasileiro.

6. CONCLUSÃO

Estabelecidas considerações de eficiência e bem-estar social e mobilidade urbana, bem como feito o raciocínio de plano jurídico e alinhadas algumas noções de fundo econômico, é possível concluir pela legalidade, prestabilidade e conveniência da presença do aplicativo Uber no mercado brasileiro.

Em linha com as ideias a respeito da noção de serviço público e levando-se em consideração as características da atividade de táxi, bem como seu panorama regulatório, defendemos que referida atividade não constitui serviço público, porque ausentes requisitos essenciais conformadores do conceito. Pontuamos, ainda, não existir razão contundente para sua absorção pelo regime jurídico administrativo, excluindo-se-lhe dos contornos da livre iniciativa. A regulação, se necessária, pode e deve ser instituída, a exemplo do que ocorreu no Município de São Paulo/SP. Essa possibilidade foi demonstrada, inclusive, matematicamente, com apoio na teoria da escolha social, empregando uma função de bem-estar social utilitarista, por meio da qual evidenciou-se que o somatório dos benefícios de se legalizar o Uber excede o lucro perdido dos taxistas.

Nessa linha, caberá ao Poder Público, em sua análise regulamentar, considerar, prévia e exaustiva, os custos e benefícios atrelados à legalização e utilização do aplicativo, buscando, na medida do possível, fazer prevalecer os ganhos concorrenciais da livre iniciativa e a elevação do bem-estar da população. Portanto, conhecer a alíquota tributária adequada que deve incidir sobre o novo serviço para tornar mais competitivo o mercado de transporte de pessoal, incentivando as inovações, bem como realizar todas as prescrições sobre como deve ser o serviço são objetos que devem ser tratados com urgência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação das Empresas de Taxi do Município de São Paulo, Estatísticas, Recuperado em 21 de janeiro, 2016, de <http://www.adetax.com.br/index.php/informacoes-e-servicos/estatisticas/>.

Biderman, C., & Arvate, P, Economia do Setor Público no Brasil, São Paulo, Campus-Elsevier, 2004.

Bresser-Pereira, L. C., & Gala, P., “Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”, In: *Economia*, 30(120), 2010, pp. 663–686.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 23, Janeiro a Junho de 2018, pp. 160-177.

Crafts, N., “Transport infrastructure investment: implications for growth and productivity”, In: *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), 2009, pp. 327–343.

Di Pietro, M. S. Z., *Direito administrativo*. São Paulo, Atlas, 2011.

Estache, A. “Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s”, In: *The World Bank Research Observer*, 16(1), 2001, pp. 85–107.

Frischtak, C. R., “O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas”, In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 38(2), 2008, pp. 307–348.

Jehle, G. A., & Reny, P. J., *Advanced Microeconomic Theory*, Prentice Hall, Hampshire, 2011.

Jornal El País, Uber ultrapassa taxis amarelos de NY, Recuperado em 08 de março, 2016, em http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/18/economia/1426687062_922621.html.

Keeling, D., “Latin America’s transportation conundrum”, In: *Journal of Latin American Geography*, 7(2), 2008, pp. 133–154.

Marques Neto, F. A., Estado contra o mercado: Uber e o consumidor, Recuperado em 12 de abril, 2016, de <http://www.manesco.com.br/site/pt/litteraDetalhe.php?id=1219>

McCann, P., & Shefer, D., “Location, agglomeration and infrastructure”, In: *Papers in Regional Science*, 83(1), 2004, pp. 177–196.

Meirelles, H. L., *Direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 1999.

Neto, D. F. M., *Curso de direito administrativo*, Rio de Janeiro, Forense, 2006.

Padula, R. “Reflexões gerais sobre políticas públicas e desenvolvimento local na era da globalização”, In: *Revista Acadêmica*, (1), 2007, pp. 42–66.

Rayle, L., DAI, D., Chan, N. Cervero, R., & Shaheen, S., “Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco”, In: *Transport Policy*, (45), 2015, pp. 168–178.

Reuters Brasil, Cidade do México lança primeira regulação do Uber na América Latina, Recuperado em 28 de março, 2016, em <http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKCN0PQ01220150716>.