

JURISPRUDÊNCIA



Petição nº 08700.003387/2008-36**Peticionária:** Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça.**Relator:** Conselheiro **Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo****DESPACHO CR nº 05/2009¹****1. Relatório**

Em 22 de janeiro de 2008, a Procuradoria-Geral do CADE – ProCADE encaminhou ofício à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE pelo qual questionava a previsão e interpretação do artigo 41, inciso IV, da Lei Distrital nº 4.056, de 13 de dezembro de 2007, que dispõe sobre “o Serviço de Táxi, atividade de interesse público que consiste no transporte de passageiros e de bens em veículo de aluguel a taxímetro, e dá outras providências.” Segundo argüido pela ProCADE (fls. 25/28), o referido dispositivo legal veicula uma obrigação expressa de que o taxista cobre o valor exato registrado no taxímetro, o que poderia estar a proibir a prática de descontos. Assim entendendo, a ProCADE enviou ofício à SDE para que esta apurasse se a aplicação da Lei Distrital em comento estaria ofendendo a livre concorrência no mercado de táxis do Distrito Federal.

Com esse fim, a SDE realizou diversas diligências, tais como:

- (i) Envio de ofício à Secretaria de Transportes do Distrito Federal (fls. 35 e 54). Como resposta (fls. 74/77), a Secretaria de Transportes encaminhou o Pronunciamento nº 30/2008 de sua Assessoria Jurídico-Legislativa, no qual relatou-se que “a Lei Distrital nº 4.056/07 proíbe é o desconto direto no taxímetro, ou seja, o valor aferido no taxímetro a um trajeto percorrido por um taxista tem que ser igual a todos os táxis, porém o valor cobrado pelo taxista pode ser diferenciado, a Lei não proibiu o desconto. Assim, o desconto fica alvedrio do proprietário do Táxi” (sic).
- (ii) Envio de ofício ao Sindicato dos Condutores Autônomos de Brasília - SINDICAVIR (fl. 37), que informou não ter emitido qualquer orientação aos seus afiliados relativamente à prática de descontos tarifários (fl. 48).

¹ A elaboração do presente Despacho contou com a colaboração do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental Eduardo Frade Rodrigues.

- (iii) Contato telefônico junto a empresas de rádio-táxi a fim de averiguar se taxistas membros de cooperativas são autorizados a pegar passageiros na Rodoferroviária de Brasília (fls. 50/51).
- (iv) Tomada de depoimentos de três proprietários de empresas de rádio-táxi e da Presidente da SINDICAVIR (fls. 38/39, 70/71, 72/73 e 67/68), nos quais foram fornecidas informações sobre tarifas, possibilidade ou impossibilidade de descontos, proibição de publicidade, dificuldades de atuação de cooperativas em pontos como a Rodoferroviária e Setor Hoteleiro, além de outros temas pertinentes ao mercado de táxis no Distrito Federal.

Às fls. 78/79, consta declaração encaminhada ao PROCON, Ministério Público, SDE e outros órgãos, evidenciando que um passageiro, ao tomar um táxi de uma cooperativa que dizia praticar desconto de 30%, ao final da corrida teria sido cobrado do taxista um valor superior ao que deveria ter sido exigido caso aplicado corretamente o desconto.

Também consta dos autos (fls. 79/95) acórdão do CADE de janeiro de 2000, referente ao julgamento do Processo Administrativo nº 08012.005769/1998-92, no qual a SINDICAVIR/DF foi condenada por violação à Lei Antitruste, haja vista sua oposição à concessão de descontos por grupos de taxistas não filiados.

Por fim, vale citar a juntada, às fls. 135/136, de matéria do Jornal Nacional de 25 de janeiro de 2008 intitulada “Táxis do Distrito Federal não podem mais anunciar descontos no taxímetro”, na qual foram entrevistados consumidores, o Secretário de Transportes do Distrito Federal, a Presidente do SINDICAVIR e taxistas.

Como embasamento para as suas conclusões, a SDE anexou a seu parecer o Estudo Conjunto SDE/SEAE nº 01/2008: “Como incrementar a concorrência nos serviços de táxi?” (fls. 148/161). Tal estudo sugeriu que as autoridades reguladoras municipais adotassem, em suma, as seguintes medidas a fim de promover a eficiência no mercado de táxis e aumentar a qualidade do serviço em benefício do consumidor, respeitadas as condições específicas de cada local:

- (i) Incremento gradual do número de permissões disponíveis anualmente, aliado a um monitoramento constante dos efeitos desse incremento;
- (ii) Estipulação de uma tarifa máxima que permita a prática de descontos;

- (iii) Permissão para que o desconto seja aferido diretamente em taxímetro pré-programado;
- (iv) Melhor visualização das tarifas e dos descontos praticados por meio de adesivos nas laterais do táxi;
- (v) Incentivo à criação de empresas prestadoras de serviços de táxi;
- (vi) Previsão de que serviços de rádio-táxi possam atender passageiros em rodoviárias, ferroviárias e aeroportos;
- (vii) Previsão de que os taxistas possam recolher passageiros em qualquer ponto fixo da cidade.

Concluída a sua análise, a SDE houve por bem encaminhar estes autos ao CADE para que este Conselho, em assim julgando oportuno, adotasse as providências previstas no art. 7º, inciso X, da Lei nº 8.884/94.

2. Considerações iniciais sobre o mercado de táxis e sua regulação

Os serviços de táxi constituem um mercado de grande interesse público, na medida em que complementam outros tipos de transporte urbano, oferecendo serviços durante 24 horas e conduzindo passageiros de um ponto específico a outro.²

Normalmente, tais serviços são prestados em três modalidades: (i) táxis de rua (*hail or cruising cabs*), que circulam pelas ruas buscando passageiros que acenem; (ii) táxis de ponto (*stand or rank cabs*), que ficam parados em pontos previamente especificados, como aeroportos, rodoviárias e hotéis, no aguardo de passageiros; e (iii) rádio-táxis (*dispatch cabs*), associados a uma empresa que atende os consumidores por meio de uma central telefônica e despacha os táxis via rádio-comunicação para onde se encontrar o passageiro (Estudo Conjunto SDE/SEAE nº 01/2008, fls. 148/161).³

Conforme será especificado adiante, o mercado em questão apresenta falhas que podem levar a uma alocação ineficiente de recursos, em prejuízo dos consumidores.⁴ Tais imperfeições econômicas, juntamente com

² AUSTRÁLIA. Productivity Commission. **Regulation of the Taxi Industry**. Canberra: Ausinfo, 1999, p. VII.

³ AUSTRÁLIA. Op. cit., p. 3; FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 2; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. **Taxi Services Regulation and Competition**. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 18.

⁴ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. Op. cit., p. 2.

questões de segurança dos passageiros, alternativas a turistas e interesse como transporte público têm justificado a regulação desse mercado em todo o mundo.⁵

No Brasil, conforme demonstrado pela SDE (fl. 139), a competência para regular os serviços de táxi é municipal (Constituição Federal, art. 30, incisos I e V). A regulação desse mercado normalmente abarca a regulação de tarifas, a regulação de oferta e a regulação de segurança e qualidade do serviço.⁶ A análise de tal regulação, com foco na legislação do Distrito Federal, será efetuada a seguir, tendo como base as recomendações da SDE, estudos de outras autoridades antitruste pelo mundo e fontes doutrinárias que abordam o tema.

Vale ressaltar que, sendo o presente documento um instrumento de diretriz para a prática de atos de advocacia da concorrência e que a regulação de táxis deve obedecer às peculiaridades de cada Município, serão prioritariamente enfatizadas as vantagens e desvantagens de cada abordagem regulatória, e não o alcance de uma solução de caráter peremptório.

3. Regulação de tarifas

3.1. Argumentos para a regulação de tarifas no mercado de táxis e tipos de regulação

Ao se tratar da regulação de tarifas no mercado de táxis, pode-se falar, basicamente, em três modelos: (i) uma tarifa única a ser cobrada por todos os táxis; (ii) uma tarifa-teto que possibilite aos taxistas conceder descontos abaixo do valor máximo; ou (iii) simplesmente a ausência de regulação tarifária, permitindo aos taxistas fixar preços livremente. É possível, outrossim, a diferenciação de tarifas de acordo com horários (de pico ou de baixo movimento), intempéries climáticas, passageiros adicionais, bagagens e serviços para destinos localizados fora da municipalidade.⁷

Grande parte dos centros urbanos de algum modo regulam tarifas de táxi.⁸ Tal regulação, segundo seus defensores, é justificada por falhas de mercado inerentes ao setor, notadamente assimetrias de informação que colocam os consumidores em uma posição de desvantagem relativamente aos taxistas. Ao contratar um táxi, especialmente os de rua e de ponto, os

⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. cit..

⁶ AUSTRÁLIA. Op. cit., p. VII; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. **The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK**. Nov. 2003, p. 2; GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. **Transport Notes**, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 3. Todos esses estudos de algum modo contemplam a análise de regulação tarifária, de oferta e de segurança e qualidade.

⁷ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 24.

⁸ Ibidem, p. 22.

passageiros não têm condições de procurar os melhores preços e serviços. Esses consumidores normalmente não podem prever quando um outro táxi passará e tampouco se cobrará uma tarifa maior ou menor. Em suma, dificilmente tenderiam a rejeitar um táxi, pois estariam incertos sobre quando um outro táxi passaria e quanto este táxi cobraria (tal argumento é ainda mais incisivo em se tratando de turistas ou passageiros com dificuldades de locomoção).⁹ Sob tais circunstâncias, os taxistas também dificilmente se beneficiariam de praticar preços mais baixos, o que conseqüentemente levaria a tarifas mais elevadas.¹⁰

Tal assimetria de informação, que justificaria uma regulação tarifária, é visivelmente menor em se tratando de rádio-táxis, já que nesse caso os passageiros podem, a princípio, pesquisar melhores preços e serviços antes de contratarem o serviço.¹¹ Em razão disso, a autoridade antitruste australiana, por exemplo, aventa a possibilidade de que, em pequenos centros urbanos, onde o segmento de rádio-táxi seja dominante, a tarifação seja livre de qualquer regulação. Em outros centros urbanos, também poderia ser possível a consolidação de um regime de tarifação mista, no qual táxis de ponto e de rua tivessem seus preços regulados e rádio-táxis não.¹²

Mesmo no segmento de rádio-táxis, porém, a ausência regulatória gera possíveis problemas. Em primeiro lugar, o tempo e o custo extras despendidos na pesquisa de tarifas tende a desfavorecer pequenos operadores. Nesse sentido, o mercado de rádio-táxis tende a ser dominado por cooperativas de grande ou médio porte, havendo o risco de que não haja empresas suficientes para gerar um ambiente de competição efetivo.¹³ Por outro lado, conforme reconhecido pelo próprio estudo desenvolvido pelas autoridades australianas, um regime de tarifação mista pode ser demasiadamente complexo, sendo custoso ao regulador e confuso para os consumidores, sem falar que a alta substitutibilidade entre os diferentes segmentos de táxis (rua, ponto e rádio) pode levar a uma confusão de tarifas ainda maior. A princípio, portanto, o mais adequado, no entender da autoridade australiana, seria adotar um regime de regulação tarifária pura¹⁴ ou simplesmente a ausência de tarifação (em condições específicas).¹⁵

⁹ REINO UNIDO. Office of Fair Trading. The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK. Nov. 2003, p. 9.

¹⁰ GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. Transport Notes, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 2.

¹¹ Ibidem, p. 2.

¹² AUSTRÁLIA. Productivity Commission. Regulation of the Taxi Industry. Canberra: Ausinfo, 1999, pp. 20 e 21.

¹³ GWILLIAM, Kenneth M. Op. Cit., p. 2.

¹⁴ Um regime de tarifação que não seja misto. No caso da Austrália, sugeriu-se um regime de tarifas máximas ou um regime de "posted prices", no qual os táxis devem reportar à autoridade regulatória as tarifas que desejam cobrar. Também poderia haver tarifação especial para táxis que operam em aeroportos.

¹⁵ AUSTRÁLIA. Productivity Commission. Regulation of the Taxi Industry. Canberra: Ausinfo, 1999, p. 21.

Como dito anteriormente, em se optando por um regime de regulação tarifária duas são as alternativas básicas: um modelo de tarifa única ou um modelo de tarifa-teto. Ambas têm uma grande vantagem, e por isso são comumente utilizadas: proteger os consumidores de abusos de preços dos taxistas provocados pela mencionada assimetria de informação presente nesse mercado. Não obstante, a utilização de uma tarifa-teto, ou seja, uma tarifa máxima passível de redução pelos taxistas, é sem dúvida preferível a um regime regulatório de tarifa única, segundo pesquisado. Isso porque, tal como uma tarifa única, uma tarifa-teto também neutralizaria os efeitos nocivos gerados aos consumidores pela assimetria de informações nesse mercado. Ao contrário da tarifa única, porém, um modelo de tarifa máxima proveria ao mercado flexibilidade o suficiente para que os táxis ainda competissem entre si, oferecendo descontos e melhores serviços aos consumidores.¹⁶

Poucos são os defensores de um regime livre de regulação tarifária. Os partidários de uma desregulamentação de preços defendem que as assimetrias de informações que supostamente prejudicariam os consumidores apenas atingem uma parcela pequena de passageiros, como aqueles que não contratam táxis com frequência. Tais deficiências de informação poderiam ser enfrentadas por meio da experiência dos consumidores e barganha. Ao mesmo tempo, argúi-se que o mercado de táxis é potencialmente competitivo, e não tendente à monopolização, como alguns argumentam, haja vista as baixas barreiras à entrada (caso retiradas as barreiras regulatórias, claro) e a introdução de novas tecnologias, como telefones móveis, que diminuem os custos de operação de novos entrantes.¹⁷

Também são dignas de nota as dificuldades inerentes a um processo de regulação de preços. Com efeito, a fixação artificial de tarifas em níveis razoavelmente corretos é uma tarefa complexa e custosa, além de gerar inflexibilidades (evidentemente, a alteração de preços em um ambiente regulado não se faz com a mesma agilidade que em um regime livre)¹⁸ e requerer monitoramento constante, a fim de que a tarifa se adéque corretamente aos custos, oferta e demanda de cada período¹⁹.

¹⁶ AUSTRÁLIA. Op. cit., p. 21; GWILLIAM, Kenneth M. of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. Transport Notes, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 5; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK. Nov. 2003, p. 9; FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. An Economic Analysis of Taxicab Regulation. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 155; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. Taxi Services Regulation and Competition. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 9.

¹⁷ HARRIS, Lee A. Taxicab Economics: The Freedom to Contract for a Ride. **The Georgetown Journal of Law & Public Policy**, Washington/DC, vol. 1, p. 195-222, 2002-2003, pp. 202-207.

¹⁸ REINO UNIDO. Op. cit., p. 9.

¹⁹ HARRIS, Lee A. Taxicab Economics: The Freedom to Contract for a Ride. **The Georgetown Journal of Law & Public Policy**, Washington/DC, vol. 1, p. 195-222, 2002-2003, p. 216.

Apesar disso, contudo, a literatura sobre o tema não é favorável à completa desregulamentação das tarifas de táxi. As já mencionadas assimetrias de informação que tornam os consumidores vulneráveis diante dos taxistas são consideradas significativas e a probabilidade de abusos no caso de uma completa desregulamentação é tida como alta.²⁰ Tais assimetrias, que fazem com que os consumidores normalmente contratem o primeiro táxi disponível, geram um cenário mercadológico no qual os taxistas não têm incentivos a baixarem preços.²¹ Na visão dos defensores de uma regulação tarifária (maioria da literatura pesquisada), portanto, os benefícios e a necessidade de tal regulação superam os custos de sua implementação.²²

Dito isso, um regime de tarifas máximas, como já mencionado, seria preferível a um regime de tarifas únicas, haja vista proporcionar as mesmas vantagens básicas que este último, sem, contudo, neutralizar por completo a competição entre os táxis.²³

3.2. (Im)possibilidade de descontos no Distrito Federal

A ProCADE e a SDE questionaram a aplicação do artigo 41, inciso IV, da Lei Distrital nº 4.056/2007, que assim versa:

“Art. 41. Constituem obrigações dos permissionários autônomos, dos motoristas de pessoas jurídicas, dos motoristas auxiliares e dos titulares ou sócios de pessoas jurídicas que atuem como motorista, além do fiel cumprimento das normas do Código de Trânsito Brasileiro e das estabelecidas no art. 39: (...)

IV – cobrar o valor exato pela corrida, conforme registrado no taxímetro;”

²⁰ AUSTRÁLIA. Productivity Commission. **Regulation of the Taxi Industry**. Canberra: Ausinfo, 1999, p. 21; GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. **Transport Notes**, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 5; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. **The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK**. Nov. 2003, p. 9; FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 155; NOVA ZELÂNDIA. Report of the Controller and Auditor-General. AROTAKE, Tumuaki o te Mana. **Effectiveness of controls over the taxi industry**. Jun. 2005; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. **Taxi Services Regulation and Competition**. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 17.

²¹ GWILLIAM, Kenneth M. Op. cit., p. 2; REINO UNIDO. Op. cit., p. 65.

²² REINO UNIDO. Op. cit., p. 9.

²³ AUSTRÁLIA. Op. cit., p. 21; GWILLIAM, Kenneth M. Op. cit., p. 5; REINO UNIDO. Op. cit., p. 9; FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. Op. cit., p. 155; NOVA ZELÂNDIA. Op. cit.; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. cit., p. 9.

Muito embora a Secretaria de Transportes do Distrito Federal, por meio de sua Assessoria Jurídico-Legislativa, tenha afirmado que o objetivo da Lei é apenas proibir o desconto “direto no taxímetro”, e não impedir que os taxistas concedam descontos à parte a seus clientes (fls. 74/77)²⁴, o texto do referido dispositivo legal dá margem a uma interpretação no sentido de que todos os taxistas devam cobrar uma mesma tarifa de seus passageiros, sem possibilidade de descontos. Em suma, discute-se se a Lei Distrital nº 4.056/2007 instituiu um regime de tarifa única inflexível ou um regime de tarifa máxima, com a possibilidade de descontos. Embora a manifestação da Secretaria de Transportes nestes autos tenha apontado no sentido de ser possível a prática de descontos, não se sabe ao certo se todos os taxistas assim também interpretaram a Lei (os depoimentos presentes nos autos indicam que não²⁵), nem se uma eventual interpretação de um novo Governo ou mesmo do Judiciário, em juízo, seria no mesmo sentido. Ademais, a própria Lei Distrital, em seu art. 36²⁶, estabelece que a tarifa fixada será única em todo o Distrito Federal, contradizendo o argumento que indica ser possível a prática de descontos.

Em razão disso, recomendou a SDE que a Secretaria de Transportes, ao regulamentar a referida Lei Distrital, deixasse clara a possibilidade dos taxistas concederem descontos. Em outras palavras, recomendou-se a instituição, de modo claro, de um regime de tarifa-teto.

Conforme esposado na seção anterior, tal regime de regulação é, efetivamente, considerado mais adequado pela literatura relativa ao tema. Tanto um regime de tarifa única quanto um regime de tarifa máxima serão benéficos no sentido de coibir abusos de preços por parte dos taxistas. Um regime de tarifa máxima, contudo, tem uma vantagem adicional considerável, na medida em que permite a continuidade de um ambiente de competição entre os táxis, proporcionando maior possibilidade de escolha por parte dos consumidores, menores preços e mais qualidade nos serviços.

O fato de haver no Distrito Federal, previamente à nova legislação, cooperativas de táxi que concediam descontos de 30% ou mais²⁷ é uma evidência clara da possibilidade de maior competição nesse mercado, tendo como resultado preços e serviços mais vantajosos aos consumidores. Um regime de tarifação única retira esse benefício do mercado, provoca aumento nos preços

²⁴ “a Lei Distrital nº 4.056/07 proíbe é o desconto direto no taxímetro, ou seja, o valor aferido no taxímetro a um trajeto percorrido por um taxista tem que ser igual a todos os táxis, porém o valor cobrado pelo taxista pode ser diferenciado, a Lei não proibiu o desconto. Assim, o desconto fica alvedrio do proprietário do Táxi.” (Pronunciamento nº 30/2008 da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Transportes do Distrito Federal).

²⁵ Há declarações de proprietários de rádio-táxis, por exemplo, de que “o desconto no taxímetro não é permitido porque a lei prevê tarifa única” (fl. 71) e que “depois da nova lei houve unificação da tarifa” (fl. 72).

²⁶ “Art. 36. A tarifa definida no estudo técnico tratado no artigo anterior será única para todo o Distrito Federal.”

²⁷ Fls. 38/39 dos autos.

e privilegia empresas menos eficientes, em detrimento do bem-estar do consumidor.

3.3. Forma de concessão dos descontos

Dependendo da interpretação que se faça da Lei Distrital, em um regime de tarifa máxima os taxistas poderiam conceder descontos de duas maneiras: (i) o desconto pode ser aferido diretamente no taxímetro pré-programado, ou seja, o preço que aparecesse no taxímetro já incluiria o desconto praticado por aquele táxi; ou (ii) o desconto pode ser calculado logo após a corrida. Nesse caso, o preço da corrida mostrado no taxímetro seria calculado de acordo com a tarifa máxima, mas o taxista concederia, então, um desconto sobre aquele valor, de acordo com a política de preços da empresa.

No entender da SDE, a atual forma de concessão de descontos no Distrito Federal (calculado informalmente após a corrida, e não diretamente no taxímetro) não é a mais benéfica ao consumidor, haja vista que este, no momento de obter o desconto, “fica completamente à mercê do cálculo informal do taxista”, que tenderia, por sua vez, a “arredondar” para cima o valor da corrida. Em razão disso, recomendou a SDE que, na regulamentação da Lei Distrital nº 4.056/2007, “haja a previsão de que o desconto seja diretamente auferido por taxímetro pré-programado”.

Discussões sobre a melhor forma de se conceder o desconto (calculado informalmente após a corrida ou diretamente no taxímetro) não são propriamente alvo dos estudos pesquisados sobre o mercado de táxis e parecem ser secundárias. O que todos os estudos recomendam, de alguma maneira, é que efetivamente haja a possibilidade de concessão de descontos e de negociação entre taxistas e passageiros, ainda que sob uma tarifa máxima. Nesse sentido, mesmo que o desconto fosse medido diretamente no taxímetro, seria certamente louvável que os passageiros pudessem negociar um desconto ainda maior com os taxistas, mesmo que informalmente.²⁸

Ambas as formas de concessão de descontos apresentam vantagens e desvantagens. O desconto calculado após a corrida, conforme relatado pela SDE, efetivamente faz com que o passageiro tenha que, ele mesmo, conferir se o desconto calculado pelo taxista está correto, o que gera um custo para o consumidor. Por outro lado, nada impede que, ao aferir que o desconto foi dado erroneamente, o consumidor reclame ao próprio taxista e, caso este não corrija o valor, que o passageiro contate os órgãos de defesa do consumidor ou simplesmente não pague o valor erroneamente cobrado. Tal

²⁸ REINO UNIDO. Office of Fair Trading. The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK. Nov. 2003, p. 9.

processo não é em nada diferente do que ocorreria em uma loja de outro produto qualquer. A bem da verdade, o fato de um prestador de serviços (no caso um taxista) isoladamente deixar de aplicar um desconto que havia publicizado é questão mais afeta ao Direito do Consumidor do que ao Direito da Concorrência, já havendo inclusive dispositivos no Código de Defesa do Consumidor destinados a coibir práticas como essa (publicidade enganosa)²⁹.

Um outro ponto que diferencia a prática de descontos pré-programados no taxímetro e os descontos calculados após a corrida diz respeito à agilidade com que as empresas de táxi poderão alterar suas tarifas. Havendo um regime de descontos informalmente calculados após a corrida, uma cooperativa de táxis pode responder mais rápido aos estímulos do mercado. Por exemplo, se uma cooperativa passa a conceder um desconto de 25%, sua concorrente poderia, a fim de atrair clientes, rapidamente passar a conceder um desconto de 30%.

No caso de um regime de descontos pré-programados no taxímetro, cada vez que uma empresa de táxis desejasse alterar suas tarifas e conceder descontos os taxistas teriam que re-programar seus taxímetros, tendo que recorrer a uma empresa especializada para inspeção, alteração e colocação de novo lacre, o que geraria custos aos taxistas e requereria um maior período de tempo.³⁰ Os custos gerados aos taxistas em razão de um regime dessa natureza, custos esses tanto monetários quanto de tempo, não só prejudicariam a rapidez e a facilidade com que uma empresa de táxis poderia alterar seus descontos de acordo com as condições do mercado, como poderiam até mesmo desincentivar a prática de descontos, haja vista as dificuldades e custos envolvidos no processo de redução de preços.

²⁹ “Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;”

“Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.”

“Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.”

“Art. 66. Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços:

Pena - Detenção de três meses a um ano e multa.”

“Art. 67. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.”

³⁰ Nos termos do art. 24, VIII, da Lei Distrital nº 4.056/2007, os táxis devem apresentar: “VIII – taxímetro e aparelhos registradores, em modelo aprovado pela unidade gestora, devidamente aferidos e lacrados pelo órgão competente” e, nos termos do art. 39, II, é dever dos taxistas: “II – velar pela inviolabilidade do taxímetro, aparelhos registradores e outros instalados no veículo”.

A alteração de tarifas em taxímetros é um serviço peculiar, que envolve a verificação de dados e retirada do taxímetro por um técnico, a entrega de documentos para emissão de Guia, a troca do chip eletrônico com o registro dos novos valores da tarifa, recolocação do taxímetro e teste na pista de rodagem, colocação de um selo de reparo e de um novo lacre, efetivação do pagamento e recolhimento de documentos. Tal serviço só pode ser realizado por empresas credenciadas pelo INMETRO. Em razão disso e da peculiaridade do serviço, as barreiras à entrada nesse mercado são significativas e normalmente há poucas empresas prestando tal serviço.³¹ Assim sendo, o processo de troca de tarifas no taxímetro é, de fato, complexo e apresenta custos potencialmente bastante elevados aos taxistas.

Em suma, portanto, muito embora um sistema de descontos pré-programados no taxímetro possa, em tese, gerar maior segurança (caso haja uma fiscalização eficaz), um sistema de descontos calculados informalmente pode fornecer maior flexibilidade e agilidade ao mercado, evitar custos aos taxistas e favorecer a concessão dos descontos.

Também não se pode ignorar que o desconto concedido diretamente no taxímetro pré-programado gera um custo de fiscalização ao órgão regulador. Em se adotando essa forma de desconto, o órgão municipal teria que fiscalizar a regularidade dos taxímetros que oferecem tarifa reduzida, sob pena de os consumidores pagarem, sem sequer se dar conta, por um valor superior ao que efetivamente deveria ser cobrado, caso haja adulterações nos taxímetros. Quando um desconto é calculado informalmente após a corrida de forma errônea, o passageiro ao menos tem meios de saber que está sendo lesado (basta rever o cálculo do taxista). No caso de um taxímetro pré-programado adulterado, o consumidor sequer saberá que está sendo prejudicado e, conseqüentemente, não terá condições de tomar quaisquer providências a respeito. De outro lado, porém, é possível argumentar que a fiscalização da regularidade dos taxímetros é necessária independentemente da prática de descontos diretos ou não, e que portanto os custos de fiscalização são os mesmos em qualquer dos casos.

Dentre os estudos de outras autoridades regulatórias, o documento divulgado pela autoridade da Nova Zelândia foi o único a analisar mais detidamente os aspectos de fiscalização do mercado de táxis. Naquele país, onde em 2004 havia cerca de 192 táxis para cada agente de fiscalização, ainda assim foi constatado um alto nível de desatendimento às normas regulatórias por parte dos taxistas, havendo recomendação da autoridade neozelandesa no sentido de se aumentar a fiscalização.³² Não há, nos autos, dados acerca dos

³¹ Por meio do Processo Administrativo nº 08012.007602/2003-11, julgado em 2007, o CADE condenou empresas prestadoras de serviços de manutenção de taxímetros em Porto Alegre pela prática de cartel. As informações acerca desse mercado aqui consignadas foram extraídas do Voto do Conselheiro Relator Abraham Benzaquem Sicsú.

³² NOVA ZELÂNDIA. Report of the Controller and Auditor-General. AROTAKE, Tumuaki o te Mana. **Effectiveness of controls over the taxi industry**. Jun. 2005.

custos ou eficiência da fiscalização de táxis no Distrito Federal, mas é certo que tais custos certamente devem ser levados em conta pelas autoridades regulatórias municipais ao optarem por uma ou outra forma de desconto.

Não há dúvida de que cada sistema apresenta vantagens e desvantagens, que devem ser consideradas pelas autoridades municipais de acordo com a cultura, especificidades, custos e capacidade de fiscalização de cada local. O crucial é que haja, efetivamente, a possibilidade de competição de preços entre os táxis, ainda que sob uma tarifa-teto, sendo necessário, para tanto, previsão expressa possibilitando a prática de descontos, da forma que for mais conveniente ao Município.

3.4. Livre publicidade

Constam dos autos declarações de proprietários de empresas de rádio-táxi consignando que “procurou o Secretário de Transportes do DF que afirmou que a nova Lei Distrital não proíbe o desconto mas veda a divulgação do desconto, seja por qualquer meio, inclusive por meio de adesivos nos carros”, que “depois da nova Lei os taxistas foram obrigados a retirar os adesivos que informavam ‘30% de desconto’ nos táxis” (fl. 39) e que “a nova lei proibiu a divulgação dos adesivos colocados nas laterais do carro informando o desconto de 30% em função da unificação da tarifa” (fl. 72).

Nota-se, assim, que muitos taxistas (e possivelmente a própria Secretaria de Transportes do Distrito Federal) interpretaram a nova Lei Distrital no sentido de estar a proibir – senão os próprios descontos, como já dito – a sua divulgação, por qualquer meio. A esse respeito, a SDE recomendou uma “melhor visualização das tarifas e dos descontos praticados por meio de adesivos nas laterais do táxi”.

A publicidade é um importante meio que o consumidor possui para ser informado sobre os preços e descontos praticados por um comerciante, e é, portanto, um componente de grande valor para a dinâmica competitiva de um mercado.³³ No caso do mercado de táxis, a publicidade é essencial, já que, pelas razões já descritas em seções anteriores, o passageiro não tem condições de pesquisar táxi por táxi até encontrar o serviço mais vantajoso.

³³ FUMAGALLI, Chiara; MOTTA, Massimo. **Advertising restrictions in professional services.** In: AMATO, Giuliano; LAUDATI, Laraine L. (Ed.). **The Anticompetitive Impact of Regulation.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2001, p. 51.

Especialmente em mercados que apresentam assimetrias de informação (como é o caso do mercado de táxis), restrições à publicidade são consideradas extremamente prejudiciais ao bem-estar econômico, uma vez que limitam ainda mais a quantidade de informações disponíveis aos consumidores, agravando a assimetria entre estes e os prestadores dos serviços.³⁴

Em mercados de serviços profissionais, proibições à publicidade são comumente embasadas na proteção dos consumidores contra propagandas enganosas e contra uma difusão indesejável de informações pelos prestadores de serviços. A literatura rejeita tais postulados, uma vez que já existem normas consumeristas destinadas a coibir propagandas enganosas e que a maior difusão de informações por meios publicitários, ao contrário, protege os consumidores, na medida em que lhes fornece mais dados para análise e maior quantidade de informação para que escolham o serviço mais apropriado.³⁵

Outros argumentos utilizados para justificar eventuais restrições à publicidade dizem respeito à suposta diminuição na qualidade dos serviços e ao suposto aumento na concentração de mercado em decorrência da publicidade. Mais uma vez, a literatura rebate tais inferências. Não há evidências de que uma maior publicidade diminua a qualidade dos serviços ou concentre o mercado. Ao contrário, evidências empíricas demonstram que a publicidade reduz preços e facilita a entrada de novos agentes, não afetando a qualidade dos serviços. Restrições a propagandas, por outro lado, são consideradas anticompetitivas e redutoras do bem-estar do mercado.³⁶

Se os taxistas forem proibidos de divulgar seus preços e descontos, perdem-se os argumentos das seções acima a favor de um mercado de táxis no qual possa haver uma maior competição entre os agentes, com a concessão de descontos. De fato, de nada adianta instituir um mercado no qual os taxistas são formalmente autorizados a conceder descontos (e, portanto, a competir entre si, gerando melhores preços e serviços aos consumidores), se os consumidores, beneficiários desse desconto, não têm meios para tomar conhecimento desses benefícios. A lógica competitiva reside no fato de os consumidores buscarem os serviços daquele prestador que oferece os melhores preços e condições. Se o consumidor não possuir meios de aferir qual é o preço cobrado por cada prestador, simplesmente não há competição. O consumidor passa a escolher não o táxi com o serviço mais vantajoso, mas sim o primeiro que, por obra do acaso, esteja passando.

³⁴ FUMAGALLI, Chiara; MOTTA, Massimo. **Advertising restrictions in professional services.** In: AMATO, Giuliano; LAUDATI, Laraine L. (Ed.). **The Anticompetitive Impact of Regulation.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2001, p. 49.

³⁵ *Ibidem*, p. 49.

³⁶ A fim de chegar a tal conclusão, FUMAGALLI e MOTTA analisaram diversos estudos empíricos realizados nos EUA, Reino Unido e Canadá, direcionados a verificar os efeitos da publicidade em mercados de serviços profissionais. *Ibidem*, pp. 61-64.

A proibição de propagandas, no caso, apenas apresenta vantagens para as empresas ineficientes atuantes nesse mercado, em detrimento do bem-estar do consumidor, havendo, por outro lado, inúmeros benefícios à sociedade na possibilidade de divulgação de descontos e condições de serviço.

3.5. Diferenciação de tarifas em razão de fatores diversos

É comum, em todo o mundo, haver diferenciação de tarifas de acordo com fatores como horários, dias da semana, intempéries climáticas, passageiros adicionais e bagagens.³⁷

No Distrito Federal, conforme consignado no art. 38 da Lei Distrital nº 4.056/2007, são incorporados à tarifa os seguintes adicionais:

“Art. 38. (...)

I – bandeira 2, correspondente ao valor do quilômetro rodado na bandeira 1, acrescido de cinquenta por cento, nas seguintes situações:

- a) das vinte horas às seis, de segunda-feira a sexta-feira;*
- b) durante as vinte e quatro horas dos sábados, domingos e feriados;*
- c) em vias não pavimentadas;*
- d) em áreas onde houver placas de sinalização própria indicativa;³⁸*
- e) quando houver mais de três passageiros, não computados os menores de sete anos;*

II – quando a bagagem ou volume exceder uma mala normal e dois volumes de mão, serão observados os seguintes limites:

³⁷ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 24.

³⁸ Por exemplo, corridas que tenham como origem ou destino o Aeroporto. Fonte: Site da Secretaria de Transportes do Distrito Federal. Disponível em: http://www.st.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=5460. Acesso em 25/02/2009.

- f) *dez por cento do valor da corrida, para cada volume excedente, não podendo exceder cinquenta por cento do valor cobrado pela corrida;*
- g) *excesso de bagagem ou volume terá como limite a capacidade de carga do veículo;*

III – hora parada, correspondente ao valor marcado pelo taxímetro por ocasião da espera do passageiro e quando o veículo enfrentar congestionamento de trânsito.”

Variações tarifárias em razão do dia e horário, como de pico ou pouco movimento, possuem uma lógica econômica e podem ser benéficas no sentido de regular a oferta de táxis. Faz sentido, por exemplo, que em horários de pouco movimento de passageiros, como durante a madrugada ou fins de semana, a tarifa sofra algum aumento, a fim de garantir a oferta de táxis mesmo nos períodos em que os taxistas têm menos oportunidades de conseguir um passageiro.³⁹ Já em horários de pico, que geram congestionamentos, ou quando o taxista está parado aguardando um passageiro, o táxi também fica impossibilitado de finalizar a corrida e partir para um próximo cliente. Assim, também pode haver racionalidade econômica em se adequar a tarifa de modo a garantir a oferta de táxis nessas situações.

O que se condena são aumentos oportunistas de tarifas em situações nas quais os consumidores encontrem-se em posição de desvantagem, como no caso de intempéries climáticas ou outras circunstâncias.⁴⁰ Nesse caso, a idéia é evitar que os taxistas utilizem sua posição de vantagem sobre os consumidores para praticar abusos.

Antes de autorizar cada adicional tarifário, é importante que o regulador pondere a necessidade de tal variação, tendo o cuidado de não autorizar aumentos oportunistas, que não sejam demandados por razões de qualidade ou segurança ou que sejam desprovidos de lógica econômica.

A ponderação, pela autoridade reguladora, sobre a necessidade de se impor uma tarifa extra em casos específicos deve observar, em suma, o princípio da proporcionalidade, “que impõe à Administração Pública: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse

³⁹ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. Op. Cit., p. 3.

⁴⁰ GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. **Transport Notes**, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 3.

público”⁴¹, segundo implicitamente contido no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999. Em se tratando de imposições regulatórias que afetam a livre concorrência e o bem-estar dos consumidores, como é o caso de tarifas de táxi reguladas, o princípio da proporcionalidade implica que: (i) a medida imposta (no caso a tarifa) seja apropriada para o alcance do objetivo visado (*element of appropriateness or suitability*); (ii) a medida seja necessária, no sentido de que não haja outra medida menos restritiva à disposição (*element of necessity*); e (iii) as restrições produzidas pela medida não sejam desproporcionais ao objetivo alcançado (*element of proportionality*).⁴²

Cobranças superiores de tarifa para táxis levando ou buscando passageiros no aeroporto (como ocorre no Distrito Federal⁴³), por exemplo, só se justificariam caso fosse desvantajoso aos taxistas fazer corridas a esse local, causando falta de oferta de táxis no ou para o aeroporto. Conforme será visto adiante, na seção 4.3, a oferta de táxis em aeroportos não costuma ser um problema, haja vista a grande demanda de corridas nesses locais, que atrai os taxistas. Assim sendo, não há, a princípio, razão para se cobrar tarifas adicionais de passageiros transitando em aeroportos. Ademais, uma eventual falta de oferta nesses locais poderia ser combatida por meio da retirada de restrições quantitativas no mercado de táxis, uma medida menos gravosa que a regulação tarifária.

De fato, não há dúvida que muitas vezes a necessidade de imposição de determinado ônus regulatório surge justamente em razão de uma outra restrição imposta pelo regulador. Como no exemplo recém citado, problemas de oferta em determinadas localidades, que fazem o regulador aumentar a tarifa nesses pontos, podem surgir justamente em razão da restrição regulatória à entrada de novos agentes no mercado. Se não houvesse esta restrição, possivelmente não seria necessário impor aquela. Nesse sentido, é importante que a autoridade regulatória pondere as conseqüências de suas escolhas e opte pelo melhor caminho observando o princípio da proporcionalidade. No caso mencionado, talvez o meio mais apropriado e menos gravoso de se atingir os objetivos alcançados fosse simplesmente não impor qualquer restrição, ao invés de se impor duas (a segunda com o objetivo de “consertar” a primeira).

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 72.

⁴² Esse teste de três passos, que impõe o princípio da proporcionalidade a restrições regulatórias, segundo ressaltado por KOHL, tem origem no direito constitucional alemão, mas a União Européia, a Austrália e os Estados Unidos já o utilizam de forma muito similar. KOHL, Michael. **Constitutional limits to anticompetitive regulation: the principle of proportionality**. In: AMATO, Giuliano; LAUDATI, Laraine L. (Ed.). **The Anticompetitive Impact of Regulation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2001, p. 425-426.

⁴³ Fonte: Site da Secretaria de Transportes do Distrito Federal. Disponível em: http://www.st.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=5460. Acesso em 25/02/2009.

4. Regulação de oferta

4.1. Restrições à entrada

No Distrito Federal, a autoridade municipal regula o número de táxis autorizados a circular na cidade. Segundo apurado pela SDE, o número de permissões no Distrito Federal é de cerca de 3.400 táxis, desde a década de 1970 (fl. 145). A título de comparação, no DF há 1,38 táxi para cada 1.000 (mil) habitantes, enquanto na cidade de São Paulo há 3,03 táxis para cada 1.000 (mil habitantes), em Londres, Inglaterra, 2,88⁴⁴ e em Washington D.C., EUA, 13,5 (fl. 145). Independentemente do fato de essas serem boas ou más comparações, o fato é que, proporcionalmente, o número de táxis no Distrito Federal é muito menor do que as cidades mencionadas e que, com efeito, o número de permissões no Estado permanece o mesmo há mais de 30 anos, muito embora a população tenha crescido consideravelmente desde então. Há nos autos declarações até mesmo de proprietários de empresas de táxi afirmando ser “um erro do Governo não conceder novas licenças” e apontando “a necessidade de maior número de permissões para Brasília” (fl. 71)

A esse respeito, o Estudo Conjunto SDE/SEAE nº 01/2008 assim sugere: “estudo preliminar mostra que muitas cidades brasileiras têm um número de licenças defasado em relação ao número de habitantes e estrutura de transporte público da cidade. É recomendável, portanto, que seja feito um levantamento para confirmar a insuficiência de licenças e que, em seguida, haja um aumento gradual do número de permissões. Também deve ser considerado como alternativa a introdução da entrada livre no mercado” (fl. 159).⁴⁵

Aqueles que defendem que a quantidade de táxis circulando em um município seja controlada pela autoridade regulatória normalmente embasam seus argumentos nas seguintes premissas: (i) restrições de quantidade seriam necessárias para garantir qualidade e segurança do serviço, já que, tendo maiores lucros, os taxistas investiriam em segurança e qualidade do veículo;⁴⁶ e

⁴⁴ REINO UNIDO. Office of Fair Trading. The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK. Nov. 2003, p. 27.

⁴⁵ Vale frisar que a própria Lei Distrital nº 4.056/2007 prevê, em seu art. 15, a elaboração de estudo técnico, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação da Lei, destinado a definir a quantidade de permissões de táxi no Distrito Federal.

⁴⁶ AUSTRÁLIA. Productivity Commission. Regulation of the Taxi Industry. Canberra: Ausinfo, 1999, p. IX; REINO UNIDO. Op. cit., p. 5.

(ii) a presença de mais táxis contribuiria para o aumento dos congestionamentos e da poluição.⁴⁷

A literatura rejeita esses argumentos.⁴⁸ O meio mais adequado e eficiente de se garantir segurança e qualidade no mercado de táxis, segundo argumentado, é por meio de uma regulação que adrese tais fatores especificamente, exigindo dos taxistas padrões mínimos de segurança e qualidade a serem obedecidos.⁴⁹ Não há evidências de que maiores lucros por parte dos taxistas, obtidos em razão de uma restrição artificial da oferta, serão necessariamente aplicados na segurança do veículo, não sendo o aumento forçado de lucros o melhor meio de se obter segurança e qualidade.

Também é rechaçado o argumento de que a livre entrada no mercado de táxis causaria aumento de congestionamentos e da poluição. Ao contrário, em alguns casos o aumento do número de táxis é encorajado justamente para *reduzir* congestionamentos e poluentes, haja vista que serviços de táxi eficientes encorajariam a população a usar menos seus veículos privados em centros urbanos.⁵⁰ Além disso, poluição e congestionamentos são externalidades negativas associadas a todos os tipos de veículos motores. Uma política de diminuição de tais externalidades que abarcasse apenas táxis (que representam uma parcela ínfima da frota total de uma cidade) provavelmente não atingiria resultados satisfatórios.⁵¹

A literatura analisada demonstra que as barreiras impostas à quantidade de táxis em operação não são justificadas por qualquer argumento racional, ao mesmo tempo em que reduzem a oferta de serviços, diminuindo as possibilidades de escolha do consumidor e restringindo a competição entre os agentes. Tais restrições geram custos significativos, que recaem diretamente sobre os consumidores.⁵²

⁴⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. *Taxi Services Regulation and Competition*. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 23; REINO UNIDO. Op. cit., p. 6.

⁴⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. Cit., p. 21.

⁴⁹ AUSTRÁLIA. Commission. Op. Cit., p. IX; REINO UNIDO. Op. Cit., p. 5.

⁵⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. **Taxi Services Regulation and Competition**. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 23.

⁵¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. Cit., p. 24; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. **The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK**. Nov. 2003, p. 6.

⁵² AUSTRÁLIA. Productivity Commission. **Regulation of the Taxi Industry**. Canberra: Ausinfo, 1999, p. IX; FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 155; REINO UNIDO. Op. cit., p. 5; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. cit., p. 7.

As experiências de flexibilização do mercado de táxis, com o conseqüente aumento da competição, geraram diversos benefícios, como a melhoria (e não a piora) na qualidade dos serviços, inovações e diminuição no tempo de espera dos passageiros.⁵³

Com relação aos preços, é certo que, em razão do aumento da competição provocado pelo maior número de agentes no mercado, as tarifas tendem a cair.⁵⁴ Experiências anteriores demonstram que, após reformas regulatórias no sentido de liberar a entrada de novos táxis, as tarifas, com freqüência, sofrem reduções. Em alguns casos, porém, um aumento de preços pós- reforma pode vir a ocorrer em conseqüência de uma fixação artificialmente baixa de preços durante o período de regulação antecedente. Ademais, se as tarifas não forem reguladas, mesmo em um ambiente de abertura de mercado, ainda é possível que os agentes sejam capazes de praticar preços acima dos patamares competitivos, em razão das falhas de mercado relatadas na seção 3, que tratou da regulação tarifária do mercado de táxis. Recomenda-se, portanto, que algum tipo de regulação de tarifas seja mantida (conforme argumentado anteriormente, um regime de tarifas máximas, por exemplo), ainda que o mercado seja aberto para a entrada de novos agentes.⁵⁵

É importante destacar, outrossim, as dificuldades de se manter uma regulação que controle o número de agentes no mercado. A determinação de um nível ótimo de oferta requer um número significativo de informações relativas à demanda, elasticidade-preço, tempo de espera de passageiros e diversas outras. Não há um modelo largamente aceito que seja capaz de guiar as autoridades no sentido de fixar um nível razoavelmente correto de oferta e, de fato, em tais condições os reguladores raramente são capazes de fazer estimativas consistentes e confiáveis dessa natureza.⁵⁶

Por outro lado, os custos de fiscalização de um regime regulatório dessa natureza também são altos. Tal fato comprova-se, por exemplo, pelo considerável mercado irregular de permissões no Distrito Federal. Embora a concessão e a transferência de permissões de táxi sejam regulamentadas por

⁵³ AUSTRÁLIA. Op. cit., p. IX; REINO UNIDO. Op. cit., pp. 4 e 5; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. cit., p. 8.

⁵⁴ AUSTRÁLIA. Op. cit., p. IX.

⁵⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. Cit., pp. 8 e 9; GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. **Transport Notes**, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 5.

⁵⁶ GWILLIAM, Kenneth M. Op. cit., p. 4; HARRIS, Lee A. Taxicab Economics: The Freedom to Contract for a Ride. **The Georgetown Journal of Law & Public Policy**, Washington/DC, vol. 1, pp. 195-222, 2002-2003, p. 215; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. **Taxi Services Regulation and Competition**. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 7.

normas específicas, há fortes suspeitas de que tais regras são burladas com frequência, sendo as licenças vendidas ou alugadas de forma ilegal.⁵⁷

Em razão de todos esses argumentos, a conclusão, ao final, é de que a retirada de restrições à quantidade de táxis em operação é, em geral, extremamente benéfica à sociedade, devendo ser seriamente considerada pelas autoridades reguladoras.

4.2. Queda do valor das licenças em razão da abertura do mercado

Um fator de ordem externa dificultador do processo de abertura do mercado de táxis em todo mundo diz respeito à natural queda do valor das licenças após a liberalização da entrada. Em razão disso, há comumente grande pressão por parte dos proprietários dessas licenças contra a abertura do mercado.

É importante enfatizar, primeiramente, que o aumento do valor das licenças de táxi é resultado justamente da escassez do número de permissões mantidas pelas autoridades. As licenças de táxi só alcançaram os altos valores atuais porque o número de permissões disponíveis foi artificialmente mantido em patamares demasiadamente baixos pelas autoridades reguladoras, permitindo que os proprietários dessas licenças auferissem lucros de monopólio.⁵⁸

⁵⁷ Nos termos dos arts. 4º e 5º da Lei Distrital nº 4.056/2007, as permissões de táxi são outorgadas por meio de processo licitatório, na proporção de 85% para profissionais autônomos e 15% para pessoas jurídicas. A transferência das licenças, por sua vez, só pode ocorrer, conforme preceitua o art. 16, nos seguintes casos: (i) concentração de empresas permissionárias; (ii) ato voluntário do permissionários, quando o beneficiário da transferência for motorista autônomo não permissionário; (iii) aposentadoria do permissionário por invalidez, ou invalidez permanente ou temporária para o trabalho; (iv) incapacidade física ou mental do permissionário; (v) falecimento do permissionário, dando-se a transferência aos herdeiros; e (vi) reunião de permissionários autônomos para constituição de sociedade. As transferências devem ocorrer com anuência da unidade gestora da Secretaria de Transportes, mediante pagamento de taxas, e o permissionário que transferir a licença estará impedido de obter nova permissão durante 15 (quinze) anos. Na forma do art. 22, o permissionário pode cadastrar apenas um motorista auxiliar, sendo que aquele deve continuar conduzindo o táxi por pelo menos 50% do tempo de operação. Apesar de toda essa regulamentação, há fortes suspeitas sobre o comércio ilegal de licenças no DF (compra e venda e aluguel), reverberadas, aliás, pela própria Secretaria de Transportes, que tem dificuldades de fiscalizar a regulação imposta, conforme noticiado pelo Correio Braziliense em 08/02/2009. MADER, Helena. Taxistas de escritório. **Correio Braziliense**. Brasília, 08 fev. 2009. Cidades, p. 27.

⁵⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. **Taxi Services Regulation and Competition**. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 7.

O aumento do valor dessas licenças, vale lembrar, representa uma transferência contínua e proporcional de recursos dos consumidores aos permissionários.⁵⁹ O baixo número de licenças, por um lado, faz com que estas gerem um alto valor aos seus detentores. Por outro lado, o mesmo baixo número de licenças faz com que os consumidores tenham de conviver com uma quantidade pequena de táxis e, portanto, com um serviço menos competitivo, mais caro e possivelmente de menor qualidade. O aumento no valor das licenças é um indicativo direto da escassez de táxis no mercado. Uma queda no valor das licenças, causada por uma eventual retirada das barreiras à entrada, por outro lado, significaria um repasse proporcional de bem-estar aos consumidores.

Muito embora os altos preços das licenças sejam, portanto, resultado não do trabalho eficiente dos proprietários, mas sim de um quase monopólio artificialmente mantido pelas autoridades, ainda assim é extremamente comum, em todos os países, que esses proprietários de licenças pressionem os governos contra a abertura do mercado (a fim de não perderem o alto valor de suas permissões) ou para que, ao menos, sejam eles financeiramente compensados pela queda no valor de suas licenças.

De modo geral, políticas de concorrência não são a favor de que barreiras à entrada em um dado mercado sejam mantidas apenas para proteger o interesse de grupos de interesse eventualmente afetados com a abertura daquela indústria. Nesse sentido, a literatura sobre o tema argumenta não haver justificativa para que os proprietários de licenças de táxi sejam compensados, com dinheiro dos contribuintes, por estarem perdendo, após a abertura do mercado, sua capacidade de extrair lucros de monopólio em prejuízo do consumidor.⁶⁰

Não obstante, fatores políticos e o alto índice de captura regulatória fazem com que, em vários casos, a transição para um regime de mercado aberto seja mais fácil e aceitável caso haja, efetivamente, algum tipo de compensação aos proprietários de licenças afetados pelas reformas ou que a transição seja feita de maneira a prejudicar menos substancialmente os interesses desses proprietários,⁶¹ muito embora do ponto de vista de uma política de concorrência e de uma política pró-consumidor tais compensações, como dito, sejam injustificáveis.⁶²

⁵⁹ Ibidem, pp. 7-8.

⁶⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. Cit., pp. 8 e 9; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. **The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK**. Nov. 2003, p. 42.

⁶¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. cit., p. 9.

⁶² REINO UNIDO. Op. cit., p. 42.

Nesse sentido, sugere-se, por exemplo, um relaxamento progressivo das restrições a novas licenças. Quanto mais lentamente se fizer a transição para um ambiente de maior abertura, menor tenderá a ser a necessidade de compensação aos proprietários das licenças.⁶³

Em qualquer caso, porém, é importante que, ao programar sua política de reforma, as autoridades tenham em mente que uma transição não imediata e o oferecimento de qualquer tipo de compensação estarão adiando benefícios aos consumidores e extraindo recursos dos contribuintes, em prol dos interesses privados do grupo representado pelos proprietários das licenças.

4.3. O mercado de táxis em aeroportos, rodoviárias e hotéis

Há, nos autos, declaração de proprietário de empresa de rádio-táxi afirmando que: “não possui lugar para trabalhar no aeroporto, o que configura um constrangimento para o taxista e para o passageiro”, que “na Rodoferroviária do DF não é permitida a entrada dos taxistas que concedem descontos para pegar passageiro, mesmo que este ligue solicitando táxi” e que “também existem constrangimentos em outros setores da cidade como o Setor Hoteleiro por exemplo” (fl. 39). Nota-se, portanto, que por possível pressão dos taxistas de ponto, rádio-táxis encontram dificuldades em atender passageiros onde haja pontos de táxi fixos. Por tal razão, foi recomendado pela SDE que “serviços de rádio-táxi possam atender passageiros em rodoviárias, ferroviárias e aeroportos” (fl. 160).

A operação de táxis de ponto, como em aeroportos, rodoviárias e hotéis, é normalmente bastante rentável, já que há uma demanda de passageiros grande, previamente esperada.⁶⁴ Em tais locais, porém, a competição entre os táxis é normalmente reduzida, em função da restrição de espaço, o que obriga os mesmos a permanecerem em filas, aguardando passageiros que, em geral, devem pegar o primeiro táxi da fila. Além disso, esses pontos recebem muitos turistas, que não têm conhecimento sobre as alternativas providas pelo mercado de táxi naquela cidade. Por tais razões, a tendência é de que os taxistas sempre cobrem a tarifa máxima, também não havendo incentivos a melhorias na qualidade dos serviços.⁶⁵

⁶³ AUSTRÁLIA. Productivity Commission. **Regulation of the Taxi Industry**. Canberra: Ausinfo, 1999, pp. 11 e 12; GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. **Transport Notes**, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 5.

⁶⁴ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 12.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 50.

Embora seja positivo que haja uma garantia de oferta constante em pontos importantes como aeroportos e rodoviárias, fornecendo aos consumidores um tempo de espera praticamente nulo⁶⁶, não há, na literatura, evidências de que uma maior competitividade nesses locais (e conseqüentemente menores tarifas) provocariam uma debandada significativa de táxis desses pontos. Com efeito, a alta e constante demanda nesses locais encoraja uma disponibilidade de oferta constante, embora não seja impossível que peculiaridades de determinado local gerem um cenário distinto.

Em geral, porém, ocorre o contrário. Especialmente nos casos em que há retirada das barreiras quantitativas no mercado de táxis, há preocupações de que as filas de táxis nesses pontos tornem-se excessivamente grandes, embora, na prática, a experiência não mostre ser esse o caso. De qualquer modo, segundo a literatura pesquisada, a solução nesses casos não é manter as restrições à entrada. Primeiramente, um aumento da competitividade nesses locais, por si só, ao pressionar para baixo as tarifas, tende a regular a oferta de modo mais adequado. Outras opções poderiam incluir, por exemplo, uma imposição de tarifas-teto mais baixas nesses pontos, até que as filas diminuíssem.⁶⁷

Em regra, portanto, o aumento da competitividade em pontos de táxi é tida como benéfica, sendo recomendado pelos estudos, como observado, uma maior facilidade de acesso nesses locais a táxis que forneçam descontos.⁶⁸

Por outro lado, é certo que, até mesmo em razão da disposição física de alguns desses pontos, nem sempre é possível adotar algumas das medidas sugeridas com vistas a facilitar o acesso de outros táxis e gerar competitividade. Ao mesmo tempo, a quantidade de oferta nesses locais pode variar de município para município. Nesse sentido, é relevante que a autoridade reguladora leve em consideração as peculiaridades e necessidades de cada local, embora tenha em mente que um aumento da competitividade nesses pontos é potencialmente benéfico.

5. Regulação de qualidade e segurança

Finalmente, é comum a regulação do mercado de táxis no que se refere a requisitos de qualidade e segurança. Tal regulação atinge exigências: (i) para o veículo, como tipos de veículo, limites de tempo rodado, teste do veículo

⁶⁶ Ibidem, p. 58.

⁶⁷ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. **An Economic Analysis of Taxicab Regulation**. U.S. Federal Trade Commission, 1984, p. 123; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. **The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK**. Nov. 2003, pp. 65 e 72.

⁶⁸ AUSTRÁLIA. Productivity Commission. **Regulation of the Taxi Industry**. Canberra: Ausinfo, 1999, p. 65.

periodicamente, identificação, regularidade do taxímetro e outros; e (ii) para o motorista, como ausência de antecedentes criminais, exames médicos, teste de conhecimento geográfico, limites de idade e outros.⁶⁹

No Distrito Federal, exige-se dos taxistas desde a apresentação de documentos básicos, como carteira de motorista, comprovante de residência, certidão negativa de débitos tributários e previdenciários, comprovantes de que não é servidor público ou detentor de outorga de serviço público, até laudos médicos atestando sanidade física e mental e certidão negativa de antecedentes criminais (art. 6º da Lei Distrital nº 4.056/2007). Com relação aos veículos, exige-se idade máxima de oito anos, capacidade mínima de porta-malas, ar-condicionado, quatro portas, taxímetro e aparelhos registradores aferidos e lacrados, indicação do permissionário e outras. Também exigir-se-á, dos novos veículos ou permissionários, que o automóvel seja do tipo *sedan* ou *station wagon* e que seja de cor branca, cinza claro ou prata (art. 24 da Lei).

Grande parte das exigências regulatórias relativas à qualidade e à segurança efetivamente se justifica, uma vez que, em razão das já mencionadas assimetrias de informação que colocam os consumidores em desvantagem relativamente aos taxistas, os passageiros não têm como saber, previamente, se estarão contratando um serviço que lhes forneça um mínimo de segurança, tanto no que se refere ao taxista quanto ao veículo utilizado.⁷⁰ Como mencionado na seção 4.1, são justamente exigências regulatórias específicas para tal fim a melhor maneira de se manter padrões razoáveis de qualidade e segurança, e não uma regulação que mantenha restrições à oferta e tarifas artificialmente elevadas.

Não obstante, é certo que a necessidade de uma regulação de qualidade e segurança consistente faz-se ainda mais premente nos casos em que a autoridade municipal decide retirar as barreiras que limitam a quantidade de táxis em circulação, a fim de garantir padrões mínimos aos consumidores. Uma regulação de segurança eficiente é considerada essencial para o sucesso de uma política de flexibilização. Para tanto, é necessário manter uma capacidade de fiscalização e imposição de normas eficaz.⁷¹

Não há dúvida de que as autoridades reguladoras de cada localidade possuem melhores condições de avaliar quais são os requisitos mínimos de qualidade que devem ser oferecidos aos passageiros. Recomenda-se, entretanto, que tal regulação atenha-se apenas aos aspectos efetivamente necessários para prover segurança e qualidade mínimas aos consumidores, sob

⁶⁹ FRANKENA, Mark W.; PAUTLER, Paul A. Op. cit., p. 27; REINO UNIDO. Op. cit., p. 6.

⁷⁰ REINO UNIDO. Op. Cit., p. 7.

⁷¹ GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options. **Transport Notes**, Urban Transport Thematic Group, The World Bank, Washington/DC, No. TRN-3, fev. 2005, p. 5; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Competition Committee. **Taxi Services Regulation and Competition**. Roundtables on Competition Policy nº 81, Paris, Out. 2007, p. 10.

pena de gerarem barreiras e custos desnecessários, com impactos negativos sobre o mercado.⁷²

Mais uma vez, é relevante que a autoridade municipal observe o princípio da proporcionalidade, conforme exposto na seção 3.5. Deve-se ponderar se as exigências impostas aos motoristas e veículos, restritivas da livre-iniciativa e da livre-concorrência, são realmente apropriadas, necessárias e proporcionais aos objetivos⁷³ de qualidade e segurança visados, tendo-se em mente os custos incorridos e os reais benefícios ao consumidor e à sociedade gerados pelas medidas.

6. Considerações finais

O presente despacho contemplou vantagens e desvantagens de diferentes abordagens à regulação do mercado de táxis, tendo como base de análise, primordialmente, a legislação do Distrito Federal que regulamenta a matéria. Buscou-se, em suma, cotejar argumentos a fim de auxiliar a construção de uma regulação que possibilite maiores níveis de competitividade nesse mercado, em prol dos consumidores e da coletividade. Diante das análises, não há dúvida que a legislação Distrital que regula os serviços de táxi pode ser significativamente aperfeiçoada em diversos aspectos.

Tendo em vista que o intuito do presente procedimento é fomentar mudanças na estrutura regulatória editada por um ente público (um Município), o caminho mais adequado é transformar os argumentos levantados em ações de advocacia da concorrência.

Conforme ressaltado no recente julgamento da Consulta nº 08700.000577/2008-00:

“[N]a atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, incumbe à Secretaria de Acompanhamento Econômico ‘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’,

⁷² ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Op. cit., p. 18; REINO UNIDO. Office of Fair Trading. **The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK**. Nov. 2003, p. 7.

⁷³ KOHL, Michael. **Constitutional limits to anticompetitive regulation: the principle of proportionality**. In: AMATO, Giuliano; LAUDATI, Laraine L. (Ed.). **The Anticompetitive Impact of Regulation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2001, p. 425-426.

articulando-se com os órgãos públicos responsáveis (Decreto 6.531/2008, art. 12, inc. VII, “e” c/c inc. XI).

Logo, parece-me que o procedimento mais adequado a ser adotado quando o Cade identificar que determinada norma, legal ou infra-legal, pode impactar negativamente a livre-iniciativa e a livre-concorrência, é encaminhar àquela Secretaria pedido para que interceda junto aos órgãos públicos responsáveis, visando à mitigação de tais efeitos.

Observo que a Seae, por não se constituir em instância deliberativa do SBDC, tem, sob o ponto de vista institucional, liberdade muito maior para negociar eventuais mudanças normativas ou adotar quaisquer outras providências, sem se vincular, contudo, a posicionamentos específicos em casos concretos. E a experiência prática tem demonstrado que a via negocial, no âmbito da Administração Pública, tem produzido resultados mais rápidos e robustos, no que diz respeito à disseminação da cultura de concorrência, do que a via litigiosa.⁷⁴

Assim sendo, entendo oportuno que as ponderações aqui efetuadas pelo CADE acerca da matéria em comento sejam encaminhadas à SEAE, juntamente com cópia integral dos presentes autos, para que aquela Secretaria, exercendo seu juízo de conveniência e oportunidade, interceda junto às autoridades distritais e adote as providências que reputar necessárias no sentido de mitigar efeitos anti-competitivos gerados pela Lei Distrital nº 4.056/2007 e legislação correlata. Nada impede, outrossim, que a SEAE, assim entendendo oportuno, promova ações semelhantes junto a outros Municípios brasileiros cuja regulação dos serviços de táxi porventura mereça aperfeiçoamentos.

Brasília, 04 de março de 2009.

CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO

Conselheiro

⁷⁴ Consulta nº 08700.000577/2008-00, Conselheiro Relator Olavo Zago Chinaglia, j. 04/02/2009.