



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 119

Sumário Executivo

**Regulação da Oferta de Hospedagens por
Plataformas Digitais**

Autor
Bruno Martins Augusto Gomes

Coleção: Regulação



Sumário Executivo

Sumário Executivo

A oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais consiste em um negócio jurídico de comercialização de hospedagem atípica mediante pagamento de diárias para curtas temporadas e com a disponibilização de serviços como internet, lavagem de roupas de cama e banho e limpeza. Esse contrato de hospedagem atípico ocorre no Brasil desde o início da segunda década do século XXI e vem afetando o turismo local, gerando efeitos positivos e negativos. Por isso, esse tema merece atenção de pesquisadores e tomadores de decisão.

Entre os efeitos positivos da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais para o consumidor, podemos destacar: o preço, a informação, o pagamento e o produto diferenciado. Em relação aos anfitriões, a referida oferta de hospedagem possibilita a eficiência nos preços, ou seja, o ajuste da oferta em tempo real, reduzindo tempo ocioso e uma adequação conforme as circunstâncias do mercado. Para as empresas que já atuam no setor de meios de hospedagem, esta oferta se configura como uma possibilidade a mais de distribuição. Os municípios também se beneficiam, pois ela permite uma rápida oferta de um grande número de alojamentos.

Por outro lado, a oferta de hospedagem por plataformas digitais possui como principais efeitos negativos o comprometimento da qualidade de vida e da segurança daqueles relacionados às hospedagens, principalmente em condomínios e em municípios com elevado fluxo de turistas. Nota-se, ainda, a redução no número de moradias disponíveis, em razão da rentabilidade ocasionada pela locação dos imóveis, que passam a ser ofertados nas plataformas digitais como opções de hospedagem, gerando um deslocamento da população de uma região da cidade para outra. A referida oferta pode causar efeitos culturais negativos como a perda de cultura local na medida em que as pessoas, os hábitos, os ambientes e os serviços são substituídos pelos turistas e suas demandas. É também notória a competição injusta com outros meios de hospedagem, com um desequilíbrio nas exigências relacionadas à tributação, normas de segurança e incêndio, além dos direitos dos trabalhadores envolvidos.

Situações como essas levantam as seguintes indagações: quais as características da regulação a respeito do tema no Brasil e no exterior? Quais os pensamentos e ações dos agentes públicos e privados do turismo a respeito da regulação da oferta de hospedagem para turistas? Que lições podem ser tiradas para a formulação de políticas públicas e normas jurídicas sobre o tema no Brasil?

Diante do contexto exposto e para responder às questões levantadas, a pesquisa teve como objetivo geral: analisar a regulação da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais, com enfoque em propostas para regulação do tema no Brasil. Para cumprir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa pautada em documentos e entrevistas. Foram analisadas as normas relacionadas à oferta de hospedagem por plataformas digitais nas cidades de Barcelona, Lisboa e Nova Iorque, visto que essas cidades se destacam na regulação do tema. Com relação ao Brasil, foram abordadas as normas dos municípios de Caldas Novas (GO), Ubatuba (SP) e São Bento do Sapucaí (SP), além dos projetos arquivados e em tramitação no Congresso Nacional. Além disso, foram entrevistados especialistas das áreas de turismo, hotelaria e direito.

Como resultado, foi identificado que a oferta de hospedagem por plataformas digitais tem como principais agentes, além do hóspede, o anfitrião, as plataformas e as organizações representativas da hotelaria, com destaque para o Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH) e da Associação Brasileira de Resorts (Resorts Brasil). No setor público, o maior destaque é para o Conselho Nacional de Turismo, além do poder legislativo federal e municipal.

O contexto em que ela se insere no Brasil é marcado pela reduzida produção legislativa, assim como a Lei nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato) e a Lei nº 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo), que trazem de forma insuficiente suas possíveis delimitações legais. Como parte do contexto, destaca-se a pandemia de Covid-19 e os efeitos econômicos negativos que impactaram o setor do turismo e, conseqüentemente, as plataformas digitais e os anfitriões nelas cadastrados. E, ainda, o julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial nº 1.819.075-RS, no qual, após uma longa abordagem sobre o tema, ficou definido que o condomínio edilício residencial pode proibir o uso das unidades condominiais para fins de hospedagem remunerada.

A ação coletiva dos empresários no passado se voltou para a restrição da atuação das plataformas no país. No entanto, atualmente, em razão de diversos meios de hospedagem também utilizarem as plataformas como canal de distribuição, verifica-se uma menor articulação e está direcionada para a defesa de uma maior igualdade nas exigências definidas pelo setor público.

Diante desse contexto, ficou evidente que a regulação deve ser composta por uma lei federal que caracterize essa atividade, trazendo delineamentos gerais, além de uma regulação municipal a respeito das especificidades locais. A sua formulação deve ter como fundamento a participação e a consideração das especificidades locais. Para tanto, além do envolvimento do poder legislativo e da realização de audiências e consultas públicas, os conselhos de políticas públicas de turismo, na esfera municipal, estadual e federal, devem ser priorizados. A formulação da regulação deve ser desenhada para lidar com a influência das plataformas digitais e dos empresários do setor de meios de hospedagem, em interações de persuasão e barganha com o setor público.

Em termos do seu conteúdo, a regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais deve ter como pilar a exigência de um licenciamento do anfitrião no setor público, pois é a partir dele que a aplicação das normas, a fiscalização e a tributação podem ocorrer. As normas de segurança e incêndio e para a prestação do serviço também devem ser agregadas à regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais.

A limitação do número de hospedagens em determinadas localizações do município é necessária para que a regulação garanta o cumprimento das normas de zoneamento urbano já aplicadas aos meios de hospedagem. E a tributação também deve estar presente, distinguindo a incidência sobre a renda total, sobre o valor do serviço e sobre cada visitante (ou pernoite).

O êxito da regulação requer a fiscalização sanitária, de segurança e incêndio, tributária e sobre o cumprimento do zoneamento. Para tanto é necessária uma estrutura física e de pessoal, o envolvimento das partes interessadas para que colaborem com a fiscalização e a definição de sanções. As sanções para hóspedes, anfitriões ou intermediários devem ser julgadas por uma junta e podem contemplar advertências, multas, interdição da hospedagem, cancelamento do licenciamento, além das sanções positivas, como a participação em divulgações ou capacitações promovidas pelo órgão público.

Assim, a regulação da oferta de hospedagem, ao ser implementada, traz como consequência a redução da racionalidade limitada relativa à dificuldade de compreensão do enquadramento legal da atividade. Em relação aos anfitriões, traz maiores conhecimentos sobre aspectos técnicos de segurança. Do lado dos hóspedes, a regulação atenua a incerteza relativa à segurança da hospedagem, à idoneidade do anfitrião e também quanto à responsabilidade civil deste e da plataforma em caso de dano. Além disso, a regulação reduz o oportunismo ligado à obtenção de maiores lucros em razão de uma arrecadação tributária inferior.

Portanto, a regulação, de acordo com os preceitos expostos, atende a expectativa de que o Estado defina regras para essa nova modalidade de hospedagem, observando as já existentes em outros países, os impactos da mesma e a redução da desigualdade em relação aos meios de hospedagem.

Dessa forma, a regulação traz um ambiente institucional de confiança no setor público na medida em que este não boicota a necessidade de regulação apontada principalmente por pesquisadores e meios de hospedagem. Ela também aumenta a confiança na relação entre turistas, anfitrião e plataforma, principalmente nos casos em que uma das partes causa dano à outra. Por conseguinte, a regulação reduz comportamentos de saída e lealdade motivadas, respectivamente, pela baixa satisfação ou por interesse oportunista, e estimula a voz das partes afetadas.

A presente pesquisa, ao trazer um panorama sobre a regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais, disponibiliza o conhecimento sobre o tema para o setor público nas esferas federal, estadual e municipal. Espera-se, a partir desse conhecimento, impactar no direcionamento de servidores do poder executivo e assessores parlamentares interessados no tema. Os resultados apresentados possibilitam a formulação de regras com maior potencial para causar impactos positivos para consumidores, fornecedores, empresários e para a sociedade em destinos turísticos, sem aumentar os gastos do orçamento.