

ENAP

Cadernos

nº 119

# Regulação da Oferta de Hospedagem por Plataformas Digitais

Bruno Martins Augusto Gomes

*Coleção: Regulação*





Caderno 119

**Coleção:**

*Cátedras "Regulação"*



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

**Autor**

Bruno Martis Augusto Gomes

**Parecerista Convidado**

Rafael Schleicher

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do **Programa Cátedras Brasil**, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível para a melhoria da gestão pública, com foco no desenvolvimento de soluções nas áreas de análise de impacto regulatório, análise de resultado regulatório e mudanças regulatórias que não envolvem orçamento. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 125 de 2020.

---

## Conheça o autor



**Bruno Martins Augusto**  
**Gomes**  
**Autor**



Doutor em Políticas Públicas. Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR) atuando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e no Bacharelado em Turismo. Líder do grupo de pesquisa Turismo e Sociedade. Editor chefe da revista científica Turismo e Sociedade.

## Expediente



### **Escola Nacional de Administração Pública – Enap**

#### **Presidente**

Diogo Costa

#### **Diretora-Executiva**

Rebeca Loureiro de Brito

#### **Diretora de Altos Estudos**

Diana Coutinho

#### **Diretor de Educação Executiva**

Rodrigo Torres

#### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

#### **Diretora de Inovação**

Bruna Santos

#### **Diretora de Gestão Interna**

Alana Regina Biagi Lisboa

#### **Revisão**

Renata Mourão

Roberto Araújo

#### **Projeto gráfico**

Amanda Soares

Letícia Lopes

#### **Edição eletrônica**

Anthony Keven

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

G6331r Gomes, Bruno Martins Augusto  
Regulação da Oferta de Hospedagem por Plataformas Digitais /  
Bruno Martins Augusto Gomes. -- Brasília: Enap, 2022.  
96 p. : il. -- (Cadernos Enap, 119; Coleção: Regulação)

Inclui bibliografia  
ISSN: 0104-7078

1. Regulação. 2. Políticas Públicas. 3. Plataformas Digitais. I.

Título.

CDD 338.4791

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)  
Diretoria de Altos Estudos  
Coordenação-Geral de Pesquisa  
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

---

---

## CÁTEDRAS Regulação

### Editorial

---

A regulação econômica, de tempos em tempos, deixa de ser assunto exclusivo de reuniões técnicas e se torna assunto de acalorado debate. Aplicativos de transporte, de entrega de compras e refeições, tecnologia *blockchain* são, provavelmente, alguns dos exemplos mais famosos dos últimos anos.

Os desafios da regulação, contudo, não parecem ter mudado tanto ao longo dos anos. Por exemplo, Irving Kristol, no número inaugural da *Regulation*, em 1977, afirmava que:

(...) as mesmas complexidades que dão origem a mais regulamentação governamental também tornam a regulamentação efetiva um empreendimento muito difícil. As perguntas difíceis são: que tipo de abordagem deve ser usada, onde e em que grau – perguntas que merecem um julgamento sóbrio, informado e prudente.<sup>1</sup> (KRISTOL, 1977, p.12)<sup>2</sup>

Uma busca simples por ‘regulação’ e ‘regulação econômica’ em bases especializadas mostrará uma vasta gama de análises que, com maior ou menor grau de sofisticação, ainda tentam responder estas mesmas perguntas cuja importância, obviamente, não é só acadêmica. Afinal, a regulação é parte do arcabouço de incentivos que, se mal desenhados, atravanca a prosperidade econômica. Nas palavras de Meneguín e Melo, por exemplo:

<sup>1</sup> No original: “(...) *the same complexities that give rise to more government regulation also make effective regulation a very difficult enterprise. The hard questions are: what kind of approach should be used, where, and to what degree—questions that merit sober, informed, and prudent judgment.*”

<sup>2</sup> KRISTOL, I. *A Regulated Society?* **Regulation**, v. 1, n. 1, p. 12-13, 1977. Disponível em: <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/1977/7/v1n1-3.pdf>>. Acesso em: 30/5/2022.

Um ambiente regulatório-normativo inchado é nocivo ao ambiente de negócios, já que dificulta investimentos pela falta de regras claras; encarece e burocratiza o empreendedorismo e o estímulo à inovação; e eleva o Custo Brasil, diante dos altos custos de transação, tornando o País menos competitivo no cenário mundial. (MENEQUIN e MELO, 2022, p. 203-204)<sup>3</sup>

Medir um fenômeno é um passo inicial para qualquer um que queira entender seu impacto - funcional ou não - para a sociedade. No caso do Brasil, o RegBR, mostra que o fluxo regulatório agregado, a partir do final dos anos 90, segue uma tendência de crescimento<sup>4</sup>.

Entretanto, o impacto social da regulação não se limita ao estoque de leis, decretos ou emendas constitucionais publicadas. É preciso considerar a formulação da regulação, bem como medir seu impacto sobre o bem-estar.

Ao longo dos anos, ganhou importância nos debates sobre a regulação a inclusão de um arcabouço decisório na formulação das políticas regulatórias, o que se convencionou chamar de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Conforme Broughel (2022)<sup>5</sup>:

A AIR é uma ferramenta para incorporar evidências econômicas e científicas na regulamentação, e é baseada na lógica de que as políticas baseadas em evidências terão maior probabilidade de sucesso. (BROUGHTEL, 2022, p.1)<sup>6</sup>

<sup>3</sup> MENEQUIN, Fernando Boarato e MELO, Ana Paula Andrade. **Uma Nova Abordagem para a Regulação Econômica: Soft Regulation**. Revista do Serviço Público. No prelo.

<sup>4</sup> O leitor pode conferir minhas conclusões usando o filtro “Setor da Economia” na visualização do fluxo regulatório em: <https://infogov.enap.gov.br/regbr/fluxo-regulatorio>.

<sup>5</sup> BROUGHTEL, J. **A Primer on Regulatory Impact Analysis**. 2022.

<sup>6</sup> No original: “RIA is a tool to incorporate economic and scientific evidence into rulemaking, and it is based on the logic that evidence-based policies will be more likely to succeed.”

A AIR consolidou-se no Brasil, nos últimos anos, com o artigo 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, o artigo 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Este último decreto, aliás, destacou também a importância de se proceder à análise da efetividade dos instrumentos regulatórios, a chamada **Análise de Resultado Regulatório (ARR)**<sup>7</sup>.

Ciente da necessidade de se promover pesquisas em AIR e ARR, a Enap lançou, em 2020, uma chamada pública para seleção de projetos de pesquisa por meio do Edital nº 125 do Programa Cátedras Brasil, compreendendo duas áreas temáticas, a saber: **Propostas de mudanças regulatórias que não envolvem orçamento e Estudos de caso e melhores práticas em AIR e ARR, com contextualização e análise sobre possibilidade de extrapolação para o Brasil.**

As dez pesquisas selecionadas naquele Edital compõem esta coleção dos Cadernos Enap denominada **Cátedras: Regulação** que o leitor tem em mãos. São pesquisas que analisam o fenômeno da regulação em diversos aspectos.

Primeiramente, há os trabalhos que buscaram propor aperfeiçoamentos na regulação doméstica com base em modelos estrangeiros. É o caso dos trabalhos de Maria Luiza Costa Martins, Luiz Felipe Monteiro Seixas e Juliano Heinen.

No primeiro, a autora estudou como o Reino Unido trata questões de análise de impactos e de resultados regulatórios por meio de entrevistas. O trabalho apresenta uma lista de sugestões para cada uma das agências analisadas. Por sua vez, o segundo trabalho dialoga com a experiência neozelandesa e analisa as possibilidades de uma AIR para a tributação indutora. Finalmente, o terceiro pesquisou a experiência regulatória francesa e norte-americana para aperfeiçoar a AIR no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

<sup>7</sup> Ver, para detalhes: ANVISA. Saiba mais sobre Análise de Impacto Regulatório — Português (Brasil). Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/saiba-mais>>. Acesso em: 30/5/2022; ANVISA. **Saiba mais sobre ARR** — Português (Brasil). Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/avaliacao-do-resultado-regulatorio/saiba-mais>>. Acesso em: 30/5/2022.

Aliás, a mesma ANA foi alvo de outra pesquisa, a de Carlos Roberto de Oliveira, que destaca a importância de que uma regulação mais eficaz deveria depender menos de mecanismos de *comando e controle*. A recente mudança no marco regulatório do saneamento é, inclusive, uma oportunidade de aperfeiçoar os instrumentos de AIR e ARR.

A diversidade de setores sujeitos à regulação é destaque em quatro cadernos.

Por exemplo, a discussão sobre hotelaria e os desafios trazidos pelas mudanças tecnológicas, caracterizadas pelo uso intensivo de plataformas digitais motivaram o trabalho de Bruno Martins Augusto Gomes.

Outro problema importante enfrentado pela regulação diz respeito ao meio ambiente. Carina Costa de Oliveira se debruçou sobre a “Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinheiro”, propondo aperfeiçoamentos àquela política.

A maior eficiência em contratos de construção e manutenção de rodovias é o tema da pesquisa de Lucas Varjão Motta. As concessões em infraestrutura são caracterizadas por fortes interdependências contratuais e restrição de capacidade, favorecendo o uso dos chamados leilões combinatórios. O trabalho mostra que este tipo de leilão, de fato, reduz os custos.

Luiz Célio Souza Rocha, em sua pesquisa, estudou as possibilidades de usinas híbridas eólicas-fotovoltaicas com sistema de armazenagem de energia. A pesquisa destaca a importância de que a regulação considere o armazenamento de energia no cálculo do custo-benefício deste tipo de usina.

Que incentivos motivam o uso de AIR? A pesquisa desenvolvida por André Andrade Longaray e a investigação conduzida por Carlos Pereira e Érico Lopes dos Santos respondem a esta questão de formas distintas, mas complementares.

No primeiro caso, o regulador, por assim dizer, é *exógeno* à AIR e o pesquisador se pergunta sobre os determinantes da adoção de uma determinada metodologia de AIR em detrimento de outras. Verifica-se que não há uma metodologia melhor do que outra. Adicionalmente, no tocante à inovação, não é apropriado admitir que sua presença no contexto regulatório reflita a boa escolha do método de AIR empregado na decisão.

Na pesquisa de Pereira e Santos, o regulador é pensado *endogenamente*. Existem vários estudos, na literatura, discutindo o problema da interferência externa (e.g. Congresso, Poder Executivo) no funcionamento dos órgãos reguladores. Assim, os autores se perguntam se o uso da AIR não seria percebida pelos servidores destes órgãos, como uma possível defesa contra intervenções externas. Os resultados dão suporte a esta hipótese.

Esperamos que os dez cadernos desta coleção inspirem muitas outras pesquisas na área da regulação.

**Claudio Djissey Shikida**

Coordenador-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

# 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.





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.



**Clique aqui** para baixar  
o **Sumário Executivo separado.**  
**Compartilhe!**

---

## Resumo

Essa pesquisa teve como objetivo analisar a regulação da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental para caracterizar a regulação do serviço em questão no Brasil e em cidades do exterior (Barcelona, Lisboa e Nova Iorque). Em seguida foram realizadas entrevistas com especialistas para identificar os hábitos coletivos de pensamento e ação dos agentes a respeito do tema. Os resultados demonstraram que nas três cidades do exterior a regulação trata de normas relacionadas ao edifício e à prestação do serviço, tributação, fiscalização, sanções. Na esfera nacional as leis municipais compreendem a referida oferta como hospedagem remunerada em residência. Elas também tratam de licenciamento, regras para o edifício e prestação do serviço, tributação e acesso aos dados. Por meio das entrevistas foi identificado que a regulação da oferta de hospedagem tem a possibilidade de reduzir racionalidade limitada, atenuar as incertezas, reduzir o oportunismo, atender expectativas e gerar um ambiente institucional de confiança. Por conseguinte, a regulação reduz comportamentos de saída e lealdade e estimula a voz das partes afetadas. Os resultados permitem concluir que há a necessidade de uma regulação da oferta de hospedagem no país, composta por uma lei federal que traga delineamentos gerais, e uma regulação municipal a respeito das especificidades locais.

**Palavras-chave:** regulação, políticas públicas, hospedagem, plataformas digitais

## Sumário

# 1.

Introdução

Pág. **17**

# 2.

Referencial teórico

Pág. **21**

# 3.

Metodologia

Pág. **32**

# 4.

Resultados

Pág. **38**

# 5.

Considerações finais

Pág. **81**

# 1.

## Introdução





## 1. Introdução

A atuação do setor público no turismo é precedida pelas institucionalidades que moldam sua ação, pois as instituições formais e informais, respectivamente a normas jurídicas e os hábitos de pensamento e ação dos agentes, direcionam o turismo na esfera federal, estadual e municipal. Especialmente no caso de oferta de acomodações para turistas, os costumes se transformaram a partir da primeira década dos anos 2000 com o surgimento das plataformas digitais. Essas plataformas intermediam quem deseja ofertar acomodações para turistas em seu imóvel e o consumidor (turista), por meio das tecnologias da informação e comunicação. Como expõem Sans e Domínguez (2016), dentre essas plataformas se destaca a norte-americana AIRBNB, que se tornou um fenômeno global, contribuindo para economia, porém levantando questionamentos sobre aspectos legais e sociais oriundos desse tipo de oferta. Segundo Nieuwland e Melik (2020), é crescente o interesse do Airbnb como objeto de investigação, sendo um tópico emergente e em destaque tanto em política quanto em pesquisa.

No Brasil, há uma inércia do setor público em relação à normatização dos serviços ofertados nessa área, que

destoa do cenário internacional. Nesse sentido, o regulador brasileiro é passivo frente a importantes aspectos como segurança do turista, os efeitos advindos da concorrência com os empresários do setor e os impactos para a sociedade, principalmente a residente em regiões turísticas que convivem com essa oferta.

Diante desse contexto, surgem as seguintes questões a serem respondidas por meio desse projeto de pesquisa: Quais as características da regulação a respeito do tema existente em cidades de diferentes países? Quais os pensamentos e ações dos agentes públicos e privados ao turismo e dos especialistas a respeito da regulação da oferta de acomodações para turistas? Que lições podem tiradas para a formulação de políticas públicas e normas jurídicas sobre o tema no Brasil?

Plataformas digitais, como o Airbnb ou Booking, compõem uma nova geração de organizações vinculadas à retórica igualitária e anti-hierárquica, atuando na aproximação anfitriões que alugam suas casas e quartos para turistas, como destacado por O'Regan e Choe (2017). Sans e Domínguez (2016) ressaltam os efeitos sociais e legais que esses serviços podem trazer para os destinos. Do ponto de vista social, os efeitos se devem principalmente ao fato da oferta nesses moldes intensificar a interação entre turistas e moradores em edifícios e regiões das cidades, onde antes era baixa ou inexistente. Sob a ótica jurídica, esse serviço de oferta levanta questionamentos sobre a concorrência com outros segmentos, como meios de hospedagem e imobiliárias, os quais recebem um tratamento mais rigoroso por parte do Estado em termos de fiscalização e tributação.

Frente à essa realidade mundial, em diversos países, o setor público passou a atuar na regulação desse serviço de oferta de hospedagem como em Nova Iorque, Lisboa, Barcelona, Berlin, São Francisco, Londres, Amsterdam, Quebec e Cidade do México (DOBBINS, 2017; VILLALOBOS, 2017; OLTERMANN, 2016; SULLIVAN; HOOK, 2016; TAVOLARI, 2017; LOBO, 2018).

No Brasil, cidades como Caldas Novas e Ubatuba regulamentaram a atividade e uma Comissão Especial do Marco Regulatório da Economia Colaborativa na Câmara do Deputados foi criada. Além de projetos de lei municipais, há o registro de três projetos no Congresso Nacional. Dois foram arquivados em função do final da legislatura (Projeto de Lei nº 6.431/2016 e Projeto de Lei nº 748 de 2015) e um está em tramitação.

Portanto, fica evidente a necessidade de apresentar propostas regulatórias a respeito do tema estimulando o setor público no Brasil e ampará-las com informações no sentido de regular a oferta de hospedagem no país. Como expõem Edelman e Geradin (2016), analisar essa estrutura regulatória pode permitir a identificação dos

principais resultados que essas plataformas fornecem e ao mesmo tempo proteger clientes e evitar danos aos não clientes.

Diante do contexto exposto e para responder as questões levantadas a respeito do problema de pesquisa, este projeto tem 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. Como objetivos específicos estão: caracterizar os conteúdos e possíveis consequências da regulação do serviço em questão no Brasil e em cidades do exterior; identificar os hábitos coletivos de pensamento e ação dos agentes do setor público, privado e especialistas a respeito da regulação da oferta de acomodações para turistas utilizando plataformas digitais no Brasil; apresentar propostas de mudanças a respeito da regulação dos serviços de oferta de acomodações para turistas no Brasil.

Dessa forma, a seguir, apresenta-se o relatório da referida pesquisa desenvolvida, iniciando-se pelo referencial teórico adotado. Então, expõe-se os procedimentos metodológicos, os resultados alcançados e as considerações finais.

# 2.

## Referencial teórico





## 2. Referencial teórico

Segundo Considine (2005 p. 2-3) “o que é anunciado como uma nova política raramente está escrita em uma folha em branco”. Este entendimento, segundo o autor, possibilita a compreensão de que as instituições não apenas restringem, mas também sustentam ações de criação nas políticas públicas. Elas assim afetam as atitudes e objetivos dos empresários, gestores e trabalhadores e, conseqüentemente, o funcionamento das empresas e setores econômicos (SINCLAIR; STABLER, 2002).

O institucionalismo tem diferentes significados em diferentes disciplinas e há novos institucionalismos quanto há disciplinas na área de ciências sociais, variando de acordo com a maior e menor ênfase em aspectos micro e macro, cognitivos e normativos (POWELL; DIMAGGIO, 1991). De acordo com esses autores, o institucionalismo está presente na economia, na teoria das organizações, na ciência política e sociologia, sendo todas as abordagens unidas no ceticismo em relação ao atomismo nos processos sociais e na crença de que as instituições importam, não sendo o comportamento político e econômico um somatório do individual.

Na perspectiva da economia institucional, Ostrom (2014) e Hodgson (2003) argumentam que a interação humana é

composta de regras compartilhadas e hábitos de pensamento – ou instituições – que, combinadas, possibilitam a ação inteligível. Portanto, nesse trabalho será adotada a definição de instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação, as quais regulam as interações e escolhas humanas (HODGSON, 2003; ROOM, 2011). Pautando no entendimento de instituições como hábitos coletivos, Hodgson (2017) expõe que elas influenciam e são influenciadas pelos agentes: “ator e estrutura institucional, embora distintos, estão, portanto, ligados em um círculo de interação mútua e interdependência (HODGSON, 2017, p. 133).

Gomes (2018) destaca a importância de analisar as instituições presentes na interação entre empresários e setor público para assim compreender as políticas públicas relacionadas ao turismo. Nesse sentido, ele propõe um modelo para a análise de políticas públicas de turismo a partir da economia institucional composto por três partes: instituições precedentes, instituições relacionadas à formulação e implementação, instituições resultantes.

As instituições precedentes dizem respeito ao mapa dos agentes envolvidos, contexto, a ação coletiva dos empresários, a interação entre a burocracia e a trajetória do turismo local. O mapa identifica os agentes governamentais e não governamentais envolvidos com a formulação e implementação. Já o contexto considera a agenda em torno de um tema – sistêmica, institucional de governo e institucional de decisão. Sobre esses tipos de agenda, a partir de Kingdon (2006) e Anderson (2011), é possível definir a sistêmica como os temas gerais da ação pública presentes também em outros governos. A agenda institucional de governo diz respeito aos assuntos considerados importantes pelo governo. E a institucional de decisão é composta por temas de fato enviados para deliberação. Em qualquer tipo de agenda, as ideias não flutuam simplesmente na sopa da agenda de uma política pública e sim interagem umas com as outras, se combinam, algumas sobrevivem, outras morrem e outras sobrevivem de uma forma diferente de suas origens (KINGDON, 2014).

Como parte das instituições precedentes, conforme definido por Gomes (2018), a ação coletiva dos empresários corresponde à capacidade de reunirem suas demandas, construir uma pauta unificada e a defenderem a mesma junto ao setor público. A interação entre burocratas diz respeito ao contato entre os agentes públicos, o qual envolve as diferenças partidárias, o relacionamento pessoal entre diretores de órgãos públicos, diferenças de público-alvo das políticas públicas e conhecimento sobre turismo por parte dos burocratas. A trajetória da ação pública no turismo corresponde à institucionalização do turismo no setor público, observada pela existência histórica de órgão de turismo, de conselho municipal, de plano de turismo, de leis relacionadas ao tema e de envolvimento dos empresários com as políticas públicas da área, inclusive ocupando cargos públicos.

A segunda parte da análise diz respeito aos hábitos coletivos dos agentes públicos e privados em relação à formulação e implementação de uma política pública. Segundo Gomes (2018), esses hábitos dizem respeito a: negociação, expectativa e confiança. A negociação é composta pela barganha (acordo mútuo envolvendo o que um tem e o outro precisa), a persuasão (acordo sem que o defensor tenha que alterar sua posição) e a cooperação (colaboração mútua, preocupada com o bem-estar do outro) (ANDERSON, 2011; AXELROD, 1999). Em razão da complexidade do objeto e as limitações cognitivas dos agentes, o processo de tomada de decisão tem como característica a racionalidade limitada. A racionalidade limitada, segundo Simon (1979), consiste na incapacidade de o agente ter conhecimento de todas as alternativas, as consequências são imperfeitamente conhecidas, gerando assim um ambiente de tomada de decisão marcado pela incerteza.

A racionalidade limitada corresponde às dificuldades de compreensão dos agentes a respeito de temas que chegam para a tomada de decisão nas políticas públicas. A expectativa corresponde a uma esperança baseada em suposições, que nas políticas públicas de turismo, segundo Gomes (2018), se manifesta no anseio dos empresários de que o setor público amplie o mercado, enquanto o setor público espera que empresários participem mais das políticas públicas defendendo causas de interesse amplo. Como decorrência da expectativa, tem-se a confiança que, segundo Pessali (2015), significa deixar que algo do seu interesse seja feito por outro, na expectativa de que realmente será feito.

Finalmente, a análise das instituições resultantes compreende hábitos de voz (diálogo entre os agentes), saída (discordância e afastamento) e lealdade (permanecem juntos ainda que não concordem com a postura da outra parte) (HIRSCHMAN, 1973; GOMES; PESSALI, 2018). Esses aspectos têm reflexo no turismo local, tendo em vista que o diálogo democrático tende a ser mais benéfico o turismo enquanto atividade de um município, que o distanciamento entre os agentes públicos e privados ou a constante concordância entre eles.

O entendimento dessa interação entre empresários e setor público é necessária ao abordar a regulação da oferta de acomodações para turistas, pois como expõem Nieuwland e Melik (2020), governos locais em todo o mundo estão lutando para regular as plataformas de aluguel de curto prazo que podem trazer grandes mudanças para o setor e gerar externalidades negativas. Essa interação tem como espaço principal os conselhos de políticas públicas, espaços colegiados instituídos por uma norma jurídica compostos pela sociedade civil, e voltados para a tomada de decisão e em alguns decidem sobre a aplicação e administram fundos de recursos específicos para ações públicas na sua área de atuação (GOMES, 2018; PESSALI; GOMES, 2020).

Para compreender os efeitos das referidas plataformas e, conseqüentemente, como o setor público pode atuar na regulação primeiramente, é necessário observar os efeitos do turismo nos destinos. De acordo com Hall (2008), os efeitos vinculados ao turismo podem ser positivos (**p**) e negativos (**n**), abrangendo as dimensões econômica, ambiental e sociocultural, categorizados da seguinte forma:

**Econômicos:** **p** - diversificação da economia, criação de emprego, elevação do padrão de vida, aumento de infraestrutura; **n** - inflação, emprego sazonal, redução das condições para empreendedores locais, influência inadequada na imagem da localidade.

**Ambientais:** **p** - manutenção da biodiversidade, preservação do patrimônio natural e artificial; **n** - poluição paisagística, destruição do patrimônio, excesso de capacidade de carga, mudanças em processos naturais.

**Socioculturais:** **p** - fortalecimento das tradições comunitárias, geração de paz, aumento da participação local nas atividades locais; **n** - perda da autenticidade, aumento da criminalidade, conflitos entre a população receptora e turista.

**Políticos:** **p** - Maior reconhecimento internacional do destino, maior abertura política, desenvolvimento de novas instituições administrativas; **n** - exploração econômica da população local para satisfazer as ambições da elite política, perda de poder local e de capacidade de tomada de decisão, uso do turismo para financiar e legitimar decisões ou regimes impopulares.

Inseridos nesse contexto dos efeitos do turismo estão os serviços de oferta de hospedagem disponibilizados por meio das plataformas digitais. Segundo Dredge e Gyimóthy (2017), esses serviços, como parte da **economia colaborativa**, têm como principais agentes os consumidores, os grandes fornecedores, os pequenos empreendedores, as empresas tradicionais do setor (como hotéis e táxis), o setor público e as plataformas digitais (e não digitais - rede de pessoas que coopera entre si para prover serviços - as quais não são objeto desse projeto).

Dentre essas plataformas se destaca o Airbnb, que oferta aluguel de curto prazo e se tornou um grande player no setor de turismo (NIEUWLAND; MELIK, 2020). A oferta de espaços para hospedagem em casa de forma remunerada até recentemente não era um tema que causasse maior preocupação na sociedade, mas o Airbnb aumentou a escala, dando às massas a confiança para alugar seus espaços para estranhos (HAJIBABA; DOLNICAR, 2018).

Assim, Wegmann e Jiao (2017) observam que aplicar o termo “compartilhamento” à economia de aluguel por temporada urbano é enganoso, pois longe de depender

exclusivamente do compartilhamento de capacidade ociosa em unidades habitacionais – uma parte substancial do modelo de negócios da Airbnb e seus concorrentes –, o negócio também se baseia no uso intensivo de algumas das ofertas com o anfitrião anterior ausente. Nessa mesma linha, Edelman e Geradin (2016) ressaltam que, apesar das ofertas das plataformas online associarem seus serviços ao "compartilhamento", isso pode não corresponder à realidade, pois as plataformas atuam na intermediação de uma troca econômica pouco distinta dos relacionamentos comerciais tradicionais, com a diferença de uma eficiência trazida pela grande estrutura de mercado das plataformas e a presença de provedores de serviços casuais, que **evitam o custo fixo e, frequentemente, a regulamentação relacionada ao serviço tradicional**. Portanto, os autores citados entendem que deve ser evitado o termo “compartilhar” e priorizada a expressão “plataforma de software” para fazer referência aos serviços que conectam consumidores a provedores de serviços.

As plataformas que conectam diretamente os consumidores aos provedores de serviços informais, como transportes e aluguel de curto prazo, tendem a estar em tensão com as estruturas regulatórias existentes em função dos efeitos que geram. Por um lado, o Airbnb e plataformas semelhantes podem trazer **efeitos positivos** como gerar renda para pessoas que não conseguiam trabalhar em empregos regulares, assim como a abertura de pequenos empreendimentos no entorno das habitações, além da possibilidade de rápida oferta de um grande número de espaços em razão de eventos ou desastres naturais (HAJIBABA; DOLNICAR, 2018).

Edelman e Geradin (2016) também destacam as vantagens para os consumidores trazidas por essas plataformas que normalmente permitem meios de pagamento online, mecanismos de reputação para garantir qualidade, além de inserirem no mercado uma oferta diferenciada como a hospedagem em ambientes mais espaçosos que hotéis e com preços mais baixos. De acordo com esses autores, as plataformas oferecem ainda eficiências relacionadas à redução de custos de transação, eficiência na informação, alocação de recursos e preços e ainda a ampliação das possibilidades para empresas tradicionais.

Como as plataformas abarcam toda a transação (pesquisa, preços, pagamento e avaliação), reduzem os custos de transação tanto para encontrar um provedor de serviços quanto para concluir uma compra, diminuindo o número de intermediários, e ainda, melhoram a comunicação entre as partes aperfeiçoando a transmissão da informação, reduzindo assim a incerteza (EDELMAN; GERADIN, 2016). Nesse sentido, conforme observam esses autores, as plataformas possibilitam a eficiência das informações por meio da coleta de informações sobre os padrões de comportamento

dos usuários e dos ofertantes, permitindo uma melhor tomada de decisão, bem como descobrir e desencorajar comportamentos indesejados.

Como ressaltado por Edelman e Geradin (2016), por meio das informações provenientes das avaliações que usuários e ofertantes realizam uns dos outros, as plataformas podem eliminar provedores de serviço de baixa qualidade e direcionar outros para correção, assim como alertar provedores sobre clientes com comportamentos inadequados ou mesmo bani-los; o que não seria possível em uma oferta tradicional sem as plataformas (EDELMAN; GERADIN, 2016). E ainda, a distribuição da oferta de acordo com as informações das plataformas evita a presença de subornos recebidos pelos agentes intermediários.

Segundo os autores citados, as plataformas também permitem a eficiência na alocação de recursos na medida que incentivam os proprietários a locarem os imóveis por um tempo curto, o que antes era considerado menos viável dado o grande esforço e custos associados à elaboração de contrato para um período longo. E ainda viabilizam diferentes usos de mesmo espaço (residência e aluguel - inclusive ao mesmo tempo), bem como investimentos que não ocorreriam para uso pessoal, como decoração ou equipamentos que tornam o imóvel mais atraente para a locação (EDELMAN; GERADIN, 2016).

A eficiência nos preços também é uma vantagem das plataformas que permitem um ajuste da oferta em tempo real, reduzindo o tempo ocioso e uma adequação dos preços conforme as circunstâncias, estimulando os provedores de serviços e os clientes e usarem ou não a plataforma. Elas também trazem uma nova oportunidade para empresas tradicionais, pois em geral não há restrições em ofertar pelo Airbnb e por outros canais como telefone, site ou plataforma própria (EDELMAN; GERADIN, 2016).

Mas, por outro lado o Airbnb contribui para a **gentrificação**, já característica do turismo, valorizando áreas que passam a ser ofertadas para turistas, reduzindo a disponibilidade de habitações para moradores e aumentando os preços nessas áreas (NIEUWLAND; MELIK, 2020). Em locais turísticos muito procurados, onde a demanda por acomodações de curto prazo é alta, o negócio de aluguel de curto prazo tende a ser mais lucrativo que o aluguel de longo prazo e em função dessa atratividade financeira para os proprietários pode ocorrer uma redução na disponibilidade de moradias e o preço dos aluguéis de longa duração aumentar (HAJIBABA; DOLNICAR, 2018).

Também estão presentes os efeitos negativos relacionados à **qualidade de vida dos residentes**, que têm que competir por vagas de estacionamento com os turistas,

suportar barulho, tráfego e resíduos adicionais, têm sua segurança reduzida em função de estranhos presentes no bairro e nos edifícios, além da perda da cultura local (HAJIBABA; DOLNICAR, 2018; NIEUWLAND; MELIK, 2020).

Há também uma **competição injusta** com os negócios de turismo tradicionais, pois os anfitriões do Airbnb podem oferecer preços mais baixos, uma vez que são menores as exigências de saúde e segurança e como não são considerados negócios tradicionais, geralmente não são tributados (NIEUWLAND; MELIK, 2020). E assim colocam em risco a **segurança dos turistas** com as acomodações que podem não cumprir os mesmos regulamentos de segurança rigorosos das empresas tradicionais de hospedagem (HAJIBABA; DOLNICAR, 2018).

E ainda, de acordo com os autores, há o risco do **desenvolvimento do Airbnb na forma comercial**, ou seja, investidores compram casas e apartamentos para alugar permanentemente em plataformas como o Airbnb. Conseqüentemente, blocos inteiros de apartamentos se transformam em aluguéis de temporada que funcionam de maneira semelhante aos hotéis. Essa característica torna a economia colaborativa relacionada à oferta de acomodações para turismo vítima de seu próprio sucesso, pois incorre num retorno à forma mais tradicional e comercial de turismo, em que as motivações financeiras prevalecem sobre os aspectos sociais de viver com e como um local (NIEUWLAND; MELIK, 2020).

Diante dos efeitos desse segmento da economia colaborativa algumas cidades sentem a necessidade de buscar um equilíbrio entre estruturas legislativas que protegem as comunidades locais e ao mesmo tempo potencializam o valor que a economia compartilhada, mas a abordagem "esperar para ver" é muitas vezes a primeira etapa no processo dessa política (GRIMMER; VOROBOVAS-PINTA; MASSEY, 2019). Edelman e Geradin (2016) observam que a alegação de que a avaliação pelos clientes é suficiente não se sustenta, pois os consumidores não têm condições de avaliar alguns aspectos como manutenção do sistema de aquecimento ou podem valorizar aspectos pouco relevantes para a segurança e negligenciar outros, além da possibilidade da baixa adesão.

Dessa forma, mesmo as cidades que ainda possuem baixa oferta de hospedagem em plataformas digitais devem pensar em como lidar com elas tendo em vista os efeitos elencados. Além da repentina expansão dessa oferta na cidade, os municípios que não regulamentam os aluguéis de curto prazo estão perdendo arrecadação relacionada aos serviços de turismo (HAJIBABA; DOLNICAR, 2018; NIEUWLAND; MELIK, 2020).

Na busca por esse equilíbrio, os **regulamentos podem estar desatualizados ou serem protecionistas**, beneficiando ora os operadores ora os consumidores ou

público em geral (EDELMAN; GERADIN, 2016). Teece (1986) coloca que os países que recebem firmas inovadoras estrangeiras devem adaptar suas políticas para que capturem uma parcela de seus lucros destas, especialmente ao usufruírem dos ativos complementares locais. Salman e Fujita (2018) destacam que mesmo os serviços prestados na economia colaborativa sendo constitucionais e legais, dada a inovação e os efeitos dos mesmos, a regulação é necessária, como uma forma de garantir a segurança jurídica e a pacificação social.

Gomes, Bahl e Teles (2016) expõem que o Estado ao regular pode envolver temas como preço, quantidade, número de firmas, qualidade do produto e investimento. E, segundo os autores, ao atuar na regulação, o Estado primeiro estabelece a legislação numa etapa marcada pela pressão das firmas, como lobby do setor hoteleiro, e dos consumidores, sendo posicionamento dos legisladores de grande importância.

Especificamente no caso da regulação das plataformas digitais que ofertam acomodações para turistas, Edelman e Geradin (2016) entendem que o adequado não é a desregulamentação, mas sim uma estrutura regulatória atualizada e flexível para permita às plataformas de software operarem e entregarem suas eficiências, mas ao mesmo tempo corrija as falhas de Mercado, protegendo provedores de serviços, usuários e terceiros. Guttentag (2017) observa que os principais temas da regulação desses serviços, como o Airbnb, são: a cobrança de imposto; o licenciamento; a fiscalização; e a limitação do número de noites que um imóvel pode ser alugado e período. Para Grimmer, Vorobjovas-Pinta, Massey (2019), a regulação de plataformas como Airbnb deve considerar a escassez de acomodações turísticas, principalmente em áreas remotas e os interesses das comunidades locais diante dos efeitos do turismo.

Segundo Nieuwland e Melik (2020), há três abordagens regulatórias: proibição; limitação (permitido com certas restrições); livre mercado. No caso do Airbnb, de acordo com os autores citados os governos locais preferem a **limitação** em vez da proibição para não perderem os benefícios econômicos do turismo e, ao mesmo tempo, evitarem o embate jurídico com as plataformas, que não hesitam em processar cidades que trabalham contra elas. Essa regulamentação ocorre na forma mais recorrente de limitação, utilizando os seguintes tipos de **restrições: quantitativa; de localização; de densidade; qualitativa**. As restrições quantitativas limitam o número de acomodações, visitantes, dias alugado para o mesmo hóspede e vezes que a hospedagem pode ser alugada por ano. As restrições de localização definem onde é permitida a oferta de alojamento, enquanto as restrições de densidade limitam o número de alojamentos em certos bairros. Já as restrições qualitativas definem o tipo de hospedagem (cama, apartamento, com ou sem morador) e requisitos de

segurança (detector de fumaça, extintor de incêndio e informações de contato de emergência) (NIEUWLAND; MELIK, 2020).

Essas restrições costumam ser combinadas com a obrigação de os anfitriões obterem um licenciamento no setor público e recolherem tributos. O **licenciamento**, o que pode ser um meio eficaz para impor padrões mínimos de qualidade e assim proteger os consumidores de provedores de serviços de baixa qualidade, porém pode estimular titulares de licenças a pressionarem o setor público para excluir ou não licenciar novos participantes do Mercado (EDELMAN; GERADIN, 2016). Wegmann e Jiao (2017) destacam que a regulamentação deve vir acompanhada de uma cobrança de **tributos** e, ao defini-los, é necessário distinguir estabelecimentos com várias unidades, que operam em escala comercial, dos anfitriões de amadores (familiares / pequenos negócios), permitindo um tratamento mais brando aos anfitriões amadores

A aplicação significativa dos regulamentos sobre a oferta de acomodações por meio das plataformas exige uma equipe dedicada à **fiscalização**, que pode ser financiada por meio de taxas de licença (WEGMANN; JIAO, 2017). A fiscalização deve ser feita online e de porta em porta, mas se defronta com o fato de as plataformas online muitas vezes não mostrarem os endereços exatos dos imóveis, anúncios apenas com imagens do interior em vez de exterior para evitar serem encontrados, anfitriões que retiram os anúncios durante o horário comercial (quando os fiscais estão trabalhando) e as colocam de volta à noite (quando os turistas geralmente reservam suas férias), além do fato desse mercado ser muito dinâmico, com anfitriões ingressando e saindo a cada mês, tornando difícil manter o ritmo (NIEUWLAND; MELIK, 2020).

Miller (2014) traz uma proposta que complementa a regulação pela limitação relacionada aos aspectos quantitativo, de localização e de densidade. O referido autor propõe a criação de um programa local de **Direito de Compartilhamento Transferível**, ou seja, permitir a venda de direitos de desenvolvimento não utilizados por um preço de mercado, de forma que o comprador poderá desenvolver em sua localização de forma mais intensamente do que o permitido. Nessa proposta, cada unidade habitacional da cidade recebe um direito de compartilhamento transferível resgatável, definido de acordo com as condições locais em termos de número de pessoas, dias; ou outras métricas relevantes. A definição do Direito de Compartilhamento Transferível de cada unidade habitacional ocorre a partir de um estudo prévio da prefeitura sobre os impactos para a cidade do aluguel de curto prazo e deve considerar a regras de segurança definida pelos bombeiros, as normas de planejamento urbano, a taxa de ocupação dos hotéis.

De acordo com a proposta de Miller (2014), para evitar a manipulação do mercado, as transações de compra e venda do Direito de Compartilhamento Transferível devem ser limitadas a número por ano, permitidas apenas para a pessoas físicas, com prazo de validade e serem realizadas por um sítio eletrônico controlado pela prefeitura. Assim o poder público municipal pode cobrar uma taxa pelo resgate que deve ser investida em ações que mitigam as externalidades da locação por temporada no município, principalmente nas regiões da cidade que mais recebem reservas (como benefício pelo aumento do turismo no local), e na qualificação dos trabalhadores de turismo, principalmente da hotelaria, que podem sofrer com o fechamento e empreendimentos; a decisão dos usos dos recursos deve ocorrer de forma democrática (associação de moradores, conselho da cidade) (MILLER, 2014).

Ao mesmo tempo, o uso de um sítio eletrônico controlado pela prefeitura permite a ela deter informações sobre o local do aluguel, o tempo de permanência, o preço cobrado e o número de visitantes, necessários para o planejamento da atividade no município (MILLER, 2014). Contudo, permanece a necessidade de **acesso aos dados das plataformas**, pois, como observado por Edelman e Geradin (2016), as plataformas são fundamentais para formulação e implementação de leis e políticas públicas, pois possuem um vasto banco de dados sobre quem faz o que, quando e como, inclusive de pagamentos. Esses dados podem ser utilizados para investigações criminais, mas também para amparar a tomada de decisão de legisladores e agentes do poder executivo a respeito de um setor como o turismo ou transportes.

Assim, uma política baseada em evidências para plataformas como Airbnb requer uma estrutura regulatória que simultaneamente permita as eficiências que elas oferecem, mas também assegure que as mesmas respeitem os direitos dos consumidores e de terceiros (EDELMAN; GERADIN, 2016). Para tanto, essa regulação busca redução dos efeitos negativos para a sociedade ocasionados pela oferta de acomodações por meio de plataformas digitais, garantindo a disponibilidade de residências em quantidade e preços adequados, o uso balanceado do espaço, o controle do número de turistas em determinadas áreas urbanas, o bem-estar e a segurança de anfitriões, turistas e vizinhos, o equilíbrio da concorrência e a tributação (NIEUWLAND; MELIK, 2020).

Dessa forma, o referencial teórico apresentado a respeito dos hábitos de pensamento e ação dos agentes nas políticas públicas de turismo, dos efeitos dessa atividade e dos aspectos da regulação dos serviços de oferta de hospedagem, conduz essa pesquisa, conforme os procedimentos metodológicos expostos na seção seguinte.

# 3.

## Metodologia





### 3. Metodologia

Essa investigação foi conduzida a partir da Teoria Fundamentada, que consiste em um conjunto de procedimentos metodológicos de pesquisa voltados para a formulação de conceitos sobre um fenômeno a partir de dados empíricos a ele relacionados (STRAUSS; CORBIN, 2008). Segundo Alencar (2007, p. 50), na teoria fundamentada “a pesquisa não se inicia com um problema que, confrontado com uma teoria, gera hipóteses a serem comprovadas ou rejeitadas. Ela começa com uma ‘área de estudo’ e visa descobrir o que é relevante para essa área”. Matteucci e Gnoth (2017), discutindo o desenvolvimento da teoria Teoria Fundamentada na pesquisa em turismo, destacam que ela fornece maiores oportunidades para os pesquisadores transmitirem suas ideias para vários públicos, incluindo os membros da comunidade. Assim, a principal razão para o uso de teoria fundamentada é a elaboração de novas hipóteses de pesquisa sobre a regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais, visto que a literatura especializada na área de política regulatória ainda é carente nesse aspecto. A Teoria Fundamentada é formada pelas etapas de categorização, codificação aberta, codificação axial, codificação seletiva e validação, que foram cumpridas nessa pesquisa.

Para Strauss e Corbin (2008), ao adotar a teoria fundamentada, a revisão de toda a literatura sobre o tema investigado não é uma necessidade prévia. Entretanto, eles ressaltam que estar familiarizado com a literatura pertinente aumenta a sensibilidade do pesquisador às especificidades dos dados. Para Charmaz (2009), também é possível iniciar uma pesquisa a partir de uma bibliografia relacionada ao tema, que contribuirá com conceitos sensibilizadores para o desenvolvimento das ideias.

A partir desse entendimento, o referencial teórico inicial da pesquisa foi ampliado por meio de uma busca de textos científicos em inglês, no Portal de Periódicos da Capes (utilizando as expressões “airbnb” e “regulation”), publicados nos últimos 10 anos. A escolha das expressões para a busca ocorreu com o intuito de alcançar objetividade, tendo em vista o tempo disponível para aperfeiçoamento do referencial teórico.

A partir do referencial teórico, foram elaborados os instrumentos de coleta de dados compostos por conceitos das áreas de economia institucional e políticas públicas (racionalidade limitada, incerteza, expectativa, confiança, negociação, oportunismo, saída, lealdade e voz) e naqueles oriundos dos estudos sobre oferta de hospedagem por plataformas digitais (conceito da atividade, limitações para a oferta, tributação, licenciamento, normas para o edifício e para a prestação do serviço, fiscalização, sanções, características gerais da regulação e efeitos positivos e negativos).

Foi adotada a triangulação de dados, ou seja, além dos textos das normas jurídicas e dos relatos dos entrevistados, utilizou-se como fonte complementar de informações artigos científicos, decisões dos tribunais e reportagens publicadas pelos órgãos oficiais de comunicação do setor público ou proveniente de empresas de comunicação de alcance nacional e internacional. Procedimento metodológico semelhante é adotado por Nieuwland e Melik (2020), que analisaram como diferentes cidades nos Estados Unidos e Europa regulam os impactos do Airbnb a partir de uma pesquisa nos sites dos órgãos municipais, jornais e entrevistas semiestruturadas.

Assim, primeiramente, foi realizada a pesquisa documental com o intuito de levantar a regulação da oferta de acomodações por meio das plataformas digitais no exterior. A definição da amostra para a análise documental foi por conveniência, observando os resultados trazidos por Ferreira et al. (2020) e Guttentag (2017), que indicam Barcelona, Lisboa e Nova Iorque como cidades que se destacam na regulação do tema.

Na etapa de coleta de dados das cidades de Barcelona, Lisboa, Nova Iorque, foram lidas as suas normas (BARCELONA, 2021, 2021a, 2021b, 2021c; CATALUNYA, 2020, 2021, 2021a; LISBOA, 2019; PORTUGAL, 2014, 2015, 2018, 2020; NEW YORK, 2021, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d), buscando identificar em cada uma delas as categorias citadas anteriormente. Também foram buscadas informações em sítios eletrônicos da principal plataforma digital (AIRBNB, 2018, 2021, 2021a, 2021b, 2021c).

A coleta de dados documentais referentes ao Brasil teve como foco os 62 municípios categoria A conforme Mapa do Turismo, definido pelo Ministério do Turismo. Os municípios categoria A são aqueles que, além de possuírem órgão responsável pela pasta de turismo, dotação para o turismo, Conselho Municipal de Turismo ativo e prestadores de serviços turísticos registrados no Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), detém o maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem (BRASIL, 2018).

Para tanto, primeiramente foi realizada uma busca ampla por meio de palavras como “hospedagem”, “locação por temporada”, “economia colaborativa”, “economia compartilhada” e “airbnb” no buscador legislativo Leis Municipais. Para aqueles que não disponibilizavam suas normas na referida plataforma, foi realizada uma busca das mesmas palavras-chave nos sítios eletrônicos oficiais dos poderes legislativo e executivo dos mesmos.

Foi realizada ainda uma busca relacionada ao tema da pesquisa utilizando os buscadores Google e Duckduckgo com as palavras: “lei”, “município”, “economia colaborativa”, “economia compartilhada” e “airbnb”. Essa busca foi direcionada para leis, decisões dos tribunais e reportagens publicadas pelos órgãos oficiais de comunicação do setor público ou proveniente de empresas de comunicação de alcance nacional (BRASIL, 1988, 1991, 2008, 2014, 2015, 2016, 2018, 2018a, 2021, 2021a; CALDAS NOVAS, 2018; SÃO BENTO DO SAPUCAÍ, 2018, UBATUBA, 2019).

O período analisado tem como marco inicial o ano de 2008. É desse ano a fundação do principal aplicativo de hospedagem, o AIRBNB, e no Brasil também foi publicada a Lei Geral do Turismo (BRASIL, 2008), que se constitui um marco na institucionalização formal do turismo no país.

A segunda parte da coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas. A amostra nesse caso foi composta por especialistas em turismo, em oferta de hospedagem por plataformas digitais, em direito e em hotelaria, além de agentes públicos ligados ao turismo e trabalhadores da iniciativa privada ligados à hotelaria. Foi adotada a amostragem bola de neve. Segundo Alencar (2007), nessa modalidade solicita-se aos entrevistados que indiquem outras pessoas que julgam ser relevantes para a compreensão da interação dos empresários com o setor público.





# 4.

## Resultados





## 4. Resultados

Essa seção apresenta os resultados da pesquisa referentes ao panorama da regulação da economia colaborativa com enfoque na hospedagem nas cidades de Barcelona, Lisboa, Nova Iorque (seção 4.1). E na seção 4.2 é exposto o contexto da regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais no Brasil. Em ambas, são abordadas as categorias conceitos, limitações, tributação, licenciamento, normas para o edifício e a prestação do serviço, fiscalização, sanções, acesso aos dados da oferta de hospedagem pelas plataformas, com um enfoque nos aspectos de destaque nas cidades analisadas.

### **4.1 Regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais no contexto internacional: um enfoque nas cidades de Barcelona, Lisboa e Nova Iorque**

Os conceitos trazidos pelas normas analisadas distinguem a hospedagem em razão da ausência ou presença do anfitrião. Em Lisboa, as hospedagens disponibilizadas pelas plataformas são denominadas alojamento local. Aqueles em que o anfitrião está ausente podem ser moradia, apartamento, ou estabelecimentos de hospedagem. A moradia é o alojamento local cuja unidade de alojamento é

constituída por um único edifício. O apartamento é o alojamento local cuja unidade de alojamento é constituída por fração autónoma de edifício, com utilização independente. Os estabelecimentos de hospedagem são alojamento local cujas unidades são constituídas por quartos, integrados numa fração autónoma de edifício, com utilização independente e nesse caso pode utilizar denominação hostel. Em Nova Iorque, tem-se a habitação múltipla Classe B que consiste numa residência temporária de pessoas ou famílias, com ou sem refeições, incluindo casas com quartos mobiliados.

Já a hospedagem com a presença do anfitrião em Barcelona é denominada habitação compartilhada: residência do anfitrião e partilhada como alojamento turístico para estadias de até 31 dias. Em Lisboa, é denominado quartos, ou seja, alojamento local feito na residência do locador, que corresponde ao seu domicílio fiscal, sendo a unidade de alojamento o quarto, com um limite máximo de três unidades. E em Nova Iorque, as habitações múltiplas Classe A são residências permanentes de uma mesma pessoa ou família por trinta dias ou mais e que permitem a ocupação por menos de trinta dias consecutivos por hóspedes com a presença do morador permanente. Essa modalidade também permite a ocupação por menos de trinta dias quando ocupantes permanentes estão temporariamente ausentes por motivos pessoais, como férias ou tratamento médico, desde que não haja pagamento.

Outro conceito presente nas normas analisadas é o de intermediário. Em Barcelona, os intermediários de alojamento e estabelecimentos turísticos são conceituados como os prestadores de serviços da sociedade da informação que, direta ou indiretamente, realizam, mediante pagamento, as seguintes atividades relacionadas com alojamento turístico: apresentar ofertas, promovê-las ou colocá-las no mercado; facilitar o contato entre vendedores e compradores; fazer reservas ou gerir o alojamento. Já em Lisboa, são entendidos como intermediadores de estabelecimento de alojamento local aqueles que realizam publicidade de imóvel ou fração por agências de viagens e turismo ou sites da internet, por períodos inferiores a 30 dias, mobilado e equipado e com serviço de limpeza.

A respeito da categoria limitações, ela se distingue em zoneamento (localização e densidade), duração da estada de cada visitante, número de visitantes, número de propriedades de mesmo anfitrião. As limitações relacionadas ao zoneamento em Barcelona dizem respeito a áreas da cidade que o número de alojamentos turísticos pode aumentar, ser mantido ou reduzido. Em Lisboa, as limitações a respeito desse tema recebem a denominação de áreas de contenção relativa e área de contenção absoluta. Aquelas denominadas como relativa são zonas que apresentam fração entre número de alojamento local e o número de habitação permanente entre 10%



A categoria licenciamento envolve a comunicação ao órgão público, a vistoria, o certificado ou número de registro e sua publicização, além de demais exigências específicas. Em Barcelona, a comunicação ao órgão público deve ocorrer no início da atividade mediante apresentação de declaração de responsabilidade por parte do prestador. Em Lisboa, a comunicação prévia ao órgão municipal competente é obrigatória. E em Nova Iorque, o proprietário deve obter um certificado de ocupação para a utilização de unidades de habitação. Sobre a vistoria, nas normas analisadas foi identificado que, em Lisboa, o órgão municipal competente realizará em 30 dias após a apresentação da comunicação prévia para verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos, sem prejuízo dos demais poderes de fiscalização que legalmente lhe assistem. Em Nova Iorque, o órgão municipal emitirá gratuitamente a todos os proprietários de moradias múltiplas um certificado de visita de inspeção.

Em relação ao certificado ou o número de registro e sua publicização, em Barcelona o Registro de Turismo de Catalunya (NIRTC) atribui um número de registro (NIRC) e comunicado ao proprietário, devendo esse número constar nas publicidades da casa. Em Nova Iorque, o certificado de visita de inspeção deve ser colocado e mantido em um local visível dentro da residência. Em Lisboa, o titular da exploração do estabelecimento de alojamento local deve identificar o seu número de registro em todos os atos e anúncios. A cidade possui ainda uma exigência específica, segundo a qual deve ser apresentada a ata da assembleia de condomínio autorizando a instalação, no caso dos 'hostels'.

As normas relacionadas ao edifício e à prestação do serviço envolvem: instruções gerais; ventilação e iluminação; quantidade de instalações sanitárias; acessibilidade; incêndio; cozinha; tamanho dos quartos; higiene; manutenção; lavanderia; responsável em caso de emergências; informação ao hóspede sobre as regras no estabelecimento; recepção; seguro; acréscimo taxa e condomínio; sustentabilidade; obrigações dos intermediários; publicidade; e substituição.

Em Barcelona, as instruções gerais estabelecem que as habitações de uso turístico devem satisfazer todas as condições técnicas e de qualidade exigidas das habitações em geral assim como o serviço de manutenção. Lisboa determina que os estabelecimentos de alojamento local obedeçam aos requisitos: conservação e funcionamento das instalações; rede pública ou sistema privativo de água e esgoto; água corrente quente e fria; livro de reclamações; higiene e limpeza; e instalações sanitárias com um sistema de segurança que garanta privacidade.

Em Nova Iorque, as normas vigentes definem que devem ser revisadas as condições construtivas, observando número de cômodos permitido, luz, ventilação, circulação

e prevenção de incêndio e os cômodos de um porão a serem usados devem ter uma licença. Existem ainda normas de construção específicas para portas e iluminação nas entradas, elevadores e escadas, garagens, parapeitos e fiação, medidores de gás, pontos de água, encanamento e esgoto e controle de ruído. A respeito de lavanderia, Nova Iorque define também que as habitações múltiplas com quartos individuais, quando o número de ocupantes for acima de 10, deverá ser providenciado para eles na habitação pelo menos um tanque de lavar roupa e instalações para secar roupas. Ainda, toda habitação múltipla, incluindo seu telhado e as partes e lote em que está situada, deve ser mantida em bom estado de conservação. E é ilegal usar qualquer habitação múltipla para fins de prostituição.

A respeito da existência de um responsável em caso de emergências, em Barcelona o proprietário da habitação de uso turístico ou o gestor deve fornecer aos usuários e aos vizinhos um número de telefone para atendimento e resolução imediata de dúvidas e incidentes relacionados com a habitação. Em Lisboa, o contato telefônico do responsável do estabelecimento também deve ser disponibilizado ao condomínio e aos hóspedes. Em Nova Iorque, deve haver um gerente responsável pela condução, operação e manutenção da habitação. Lisboa também normatiza a necessidade de os estabelecimentos de alojamento local disponibilizarem serviço de recepção (check-in e check-out) e de informação aos utentes, que pode ser realizado de forma presencial ou não presencial, nomeadamente por via telefônica ou eletrônica.

Em relação à ventilação e iluminação, Lisboa define que as unidades de alojamento devem ter: janela ou sacada com comunicação direta para o exterior que permita ventilação e arejamento; mobiliário, equipamento e utensílios adequados; sistema que vede luz exterior; e um ponto de iluminação nos dormitórios. Em Nova Iorque, nenhum cômodo pode ser ocupado para fins de dormir sem no mínimo uma janela com área de pelo menos 10% da área total desse cômodo e abertura de pelo menos metade da sua área dando para área livre de no mínimo 71 cm de largura. E todos os cômodos devem ter pelo menos uma janela que se abre diretamente para uma rua ou para um pátio, que deve iluminar adequadamente o cômodo. Também em Nova Iorque, o proprietário de cada habitação múltipla deve instalar e manter em cada quintal, pátio, jardim luzes de pelo menos 40 watts mantidas acesas durante a noite.

No que diz respeito à quantidade de instalações sanitárias, Lisboa estabelece que nos apartamentos, moradias e quartos deve existir, no mínimo, uma instalação sanitária por cada quatro quartos e cumulativamente o máximo de 10 utentes. E as instalações sanitárias comuns a vários quartos, e que não sejam separadas

por gênero, devem ter vasos sanitários autonomizados separados por portas com sistemas de segurança que permitam privacidade, existindo no mínimo um vaso sanitário, um lavatório e um chuveiro por cada seis utentes. A cidade também define normas específicas para acessibilidade em hostels, segundo a qual aqueles com mais de 50 camas/utentes devem dispor de pelo menos um quarto e uma instalação sanitária adaptada a utentes com mobilidade reduzida. Lisboa também estabelece que o tamanho dos quartos deve obedecer às regras de edificação urbana aplicáveis, sendo asseguradas as seguintes áreas mínimas de 6,50 m<sup>2</sup> para o quarto individual e 9 m<sup>2</sup> para o quarto duplo; 12 m<sup>2</sup> para o quarto triplo. Nos dormitórios, segundo as normas da cidade deve existir uma área mínima de 2,50 m<sup>2</sup>, acrescida de 2,50 m<sup>2</sup> por cama ou beliche e de 1 m<sup>2</sup> por utente e ainda possuir compartimento individual por cada cama, com sistema de fecho, com uma dimensão mínima interior de 55 cm × 40 cm × 20 cm.

Sobre as regras de segurança contra riscos de incêndio, Lisboa define que não se aplicam aos estabelecimentos de alojamento local com capacidade de ou menos 10 utentes, os quais devem possuir: extintor e manta de incêndio acessíveis aos utilizadores; equipamento de primeiros socorros acessível aos utilizadores; indicação do número nacional de emergência em local visível. Já em Nova Iorque, os estabelecimentos devem possuir plano de segurança contra incêndio, o proprietário de residência múltipla deve equipa-la com detectores de fumaça, e habitações múltiplas com trinta ou mais apartamentos devem ter sistema interno de alarme de incêndio. Ainda, o uso de qualquer aparelho de aquecimento móvel nos quartos de dormir é ilegal.

Nova Iorque também estabelece que a preparação de alimentos só é permitida na cozinha. Em Lisboa, hostel com área de cozinha ou de refeições deve garantir um lugar sentado por cada 10 utentes e manter visíveis as instruções de uso dos equipamentos e as regras de utilização e de higiene, pelo menos nas línguas portuguesa e inglesa. Em relação ao seguro, Lisboa define que o titular de alojamento local deve manter um seguro válido que o proteja das reclamações no âmbito da sua atividade turística, que cubra os riscos de incêndio, e danos patrimoniais e não patrimoniais causados a hóspedes e a terceiros, decorrentes da atividade. A falta de seguro válido é fundamento de cancelamento do registro. A cidade permite a possibilidade do condomínio pode estabelecer o pagamento de uma contribuição adicional correspondente às despesas decorrentes da utilização acrescida das partes comuns, com um limite de 30% do valor anual da quota.

Barcelona define normas a respeito da necessidade de informação ao hóspede sobre as regras no estabelecimento. O proprietário do domicílio ou o gestor devem entregar

aos usuários um documento que inclua as regras de convivência do condomínio redigido em catalão, espanhol, inglês e francês. Em Lisboa, os estabelecimentos de alojamento local são obrigados a ter um livro de informações em português e inglês e mais duas línguas estrangeiras, contendo regras sobre: descarte de resíduos urbanos; funcionamento dos eletrodomésticos; ruído e cuidados para evitar perturbações afetem a tranquilidade e o descanso da vizinhança; regras do condomínio; contato telefônico do responsável.

Normas destinadas à higiene estão presentes em Lisboa, na qual os serviços de arrumação e limpeza das unidades de alojamento, bem como a mudança de toalhas e de roupa de cama, ocorrem sempre que exista alteração de utente e, no mínimo, uma vez por semana, salvo se o hóspede e o estabelecimento acordarem outra forma de limpeza e troca de roupa, que garanta igualmente as devidas condições de higiene e limpeza. Já Nova Iorque estabelece que o proprietário deve manter a habitação em conformidade com normas de limpeza.

A respeito da sustentabilidade em Lisboa, está definido que os estabelecimentos de alojamento local devem privilegiar as seguintes condições de sustentabilidade ambiental: consumo eficiente de água e energia; informação sobre práticas de turismo sustentável para os utentes; uso de detergentes e produtos biodegradáveis; separar resíduos sólidos urbanos; formação contínua dos colaboradores sobre boas práticas ambientais e de trabalho; certificação ambiental ou selo de qualidade ambiental atribuído por entidade nacional ou internacional de reconhecido mérito.

Sobre as obrigações dos intermediários de alojamento e estabelecimentos turísticos, Barcelona define que eles devem: disponibilizar um e-mail corporativo; informar todos os tipos de dados, antecedentes e receitas perante uma fiscalização; verificar se o solicitante de anúncio possui o Registro de Turismo de Catalunya (NIRTC); e abster-se de inseri-lo em caso de falta; constar o número do NIRTC em qualquer tipo de publicidade que realizar. Especificamente sobre a publicidade, Barcelona estabelece que não é permitido plataformas anunciarem habitação de uso turístico sem licença. Em Lisboa, é ilícito ofertar, disponibilizar, realizar publicidade e intermediar estabelecimentos de alojamento local não registados ou com registos desatualizados. Nova Iorque proíbe a publicidade que promova a utilização de habitação múltipla de classe A para fins não permanentes.

Em relação à fiscalização, ela é formada pelos temas de estrutura, envolvimento das partes interessadas e definição de medidas específicas. No aspecto da estrutura para a realização da fiscalização, Barcelona define uma equipe de visualizadores para detectar nas ruas imóveis ilegais e uma equipe especializada em pesquisas na

web. Barcelona ainda normatiza o envolvimento das partes interessadas, por meio de um programa municipal de corresponsabilidade entre o governo municipal, moradores e turistas para o combate à habitação ilegal para turistas. Em Lisboa, o governo municipal deve criar uma estrutura própria que disponha dos meios adequados, providenciando resposta célere aos pedidos de vistoria e fiscalização que sejam apresentados. Já Nova Iorque estabelece que o órgão municipal competente inspecionará os meios de hospedagem e estabelecerá uma agência central de violações.

Ainda sobre a fiscalização, há medidas específicas nas três cidades. Em Barcelona, o governo municipal implementou o Plano de Choque por meio do qual é direcionada uma maior atenção aos bairros com uma presença turística massiva. Lisboa adota a presunção de exploração e intermediação de estabelecimento de alojamento local quando um imóvel ou fração desse seja publicitado ou intermediado por qualquer forma, entidade ou meio, nomeadamente em agências de viagens e turismo ou sites da Internet, como alojamento para turistas ou como alojamento temporário, por períodos inferiores a 30 dias, mobiliado e equipado e com serviço de limpeza. E em Nova Iorque, o órgão municipal manterá um índice mostrando as informações sobre cada edifício localizado na cidade: nome, endereço e número de telefone do atual proprietário do edifício, notificações do imóvel proveniente dos órgãos de construção, saúde, água, energia, Corpo de Bombeiros, e se tal violação foi sanada.

As sanções para visitantes, anfitriões ou Airbnb envolve a responsabilidade solidária proprietário/administrador, a violação das regras de convivência, a sanção às plataformas, o cancelamento ou a interdição e a multa. Em Barcelona há sanções para o hóspede que violar as regras de convivência e das portarias municipais. Nesses casos é permitido ao titular do imóvel ou o gestor exigir que o hóspede deixe a casa imediatamente. As plataformas que anunciarem uma habitação de uso turístico sem licença na cidade também estão sujeitas a sanção. Também na referida cidade, é estabelecido que o proprietário e o administrador de uma habitação para uso turístico ou uma casa compartilhada são solidariamente responsáveis por infracções e descumprimentos das obrigações definidas na regulamentação do turismo, habitação e consumo, estando devidamente autorizada ou não. Em Lisboa, o titular da exploração de alojamento local é solidariamente responsável pelos hóspedes relativamente aos danos provocados por estes no edifício em que se encontra instalada a unidade. Em Nova Iorque, todos os proprietários, locatário de uma residência múltipla inteira, agente ou outra pessoa com controle de tal residência, e qualquer parte responsável situada em outra jurisdição, podem ser punidos por uma sanção relacionada à mesma. E ainda, multas podem ser pagas por meio dos rendimentos provenientes dos aluguéis.

Lisboa permite a sanção relacionada ao cancelamento ou interdição. Em função da gravidade e da culpa do agente, podem ser aplicadas as sanções de: suspensão, por um período até dois anos, do exercício da atividade diretamente relacionada com a infração praticada; ou encerramento, pelo prazo máximo de dois anos, do estabelecimento ou das instalações onde estejam a ser prestados serviços de alojamento, de angariação de clientela ou de intermediação de estabelecimentos de alojamento local. De forma semelhante, em Nova Iorque, o órgão municipal competente pode determinar o cancelamento, a interdição temporária, total ou parcial, da exploração dos estabelecimentos de alojamento local cujo incumprimento de normas aplicáveis ponha em causa a segurança dos utilizadores ou a saúde pública.

A sanção de multa está presente em Barcelona iniciando com órgão sancionador oferecendo ao suposto infrator a possibilidade de reconhecer sua responsabilidade e pagar voluntariamente 50% do montante total da sanção. Reconhecida a responsabilidade, o suposto infrator não poderá fazer alegações no processo, nem interpor recurso administrativo contra a decisão. Em Lisboa é ilícito ofertar, disponibilizar, realizar publicidade e intermediar estabelecimentos de alojamento local não registados ou com registos desatualizados. A multa é de € 2.500 euros a € 3.740 no caso de pessoa física e de € 25.000 a € 35.000 euros no caso de pessoa jurídica, revertendo 60% para o Estado e 40% para a entidade fiscalizadora. Em Nova Iorque, qualquer pessoa que realize publicidade de habitação múltipla de classe A para fins não permanentes pagará multa de até 1 mil dólares para a primeira violação, 5 mil dólares para a segunda violação e US\$ 7500 para a terceira e violações subsequentes. Uma moradia múltipla estará sujeita a uma multa de US\$ 1 mil se ela ou qualquer parte dela for usada como uma casa de prostituição.

Finalmente, a respeito do acesso aos dados da oferta de hospedagem pelas plataformas, Barcelona estabelece que o anfitrião tem que autorizar a transferência de seus dados de identificação e da casa para o poder público municipal. Caso não concorde não poder ofertar a hospedagem. Lisboa define que as entidades exploradoras de alojamento local devem cooperar com as autoridades nacionais no recolhimento e fornecimento de dados relativos ao número de utentes, pernoites e outros que sejam solicitados para efeitos estatísticos. E em Nova Iorque, deve ser mantido um registro no qual constará o nome, a assinatura, a residência, as datas de chegada e de partida de cada ocupante e o quarto por ele ocupado.

## **4.2 Regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais no Brasil**

### **4.2.1 Contexto**

A oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais é parte de um contexto mais amplo da economia contemporânea envolvendo as tecnologias digitais e que foi intensificado com a pandemia de Covid-19. Especificamente sobre os efeitos da pandemia na oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais, os entrevistados destacam os aspectos econômicos negativos vividos pelo turismo e, conseqüentemente, pelas plataformas digitais e anfitriões: “antes da pandemia o pessoal só alugava para você se fosse por um ano, seis meses, 30 meses. Com a pandemia está todo mundo se engolindo. Hoje mesmo eu vi um cara alugar para uma pessoa por 15 dias” (Entrevistado(a) J2).

A pandemia também gerou uma demanda por ambientes distantes dos grandes centros para reduzir o contato social. Ela também gerou uma dificuldade do setor público municipal aplicar as medidas de isolamento social e restrição do turismo nas hospedagens ofertadas pelas plataformas digitais, pois diferentemente dos meios de hospedagem, não há o cadastro das mesmas.

Os entrevistados ressaltam que as ofertas de hospedagem como aquelas realizadas em casas de veraneio, hostels, flats, condohotel, timeshare e multipropriedade já existiam antes da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais. E no caso dos flats, os entrevistados observam que no passado também já ocorreram disputadas entre esse tipo de hospedagem e os hotéis, pois eles “antigamente pagavam impostos a menos que os hotéis e aí os hotéis passaram perder competitividade (Entrevistado(a) J2). A multipropriedade, por sua vez, já possui uma regulação por meio da Lei nº 13.777 / 2018, que alterou o Código Civil para dispor sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro.

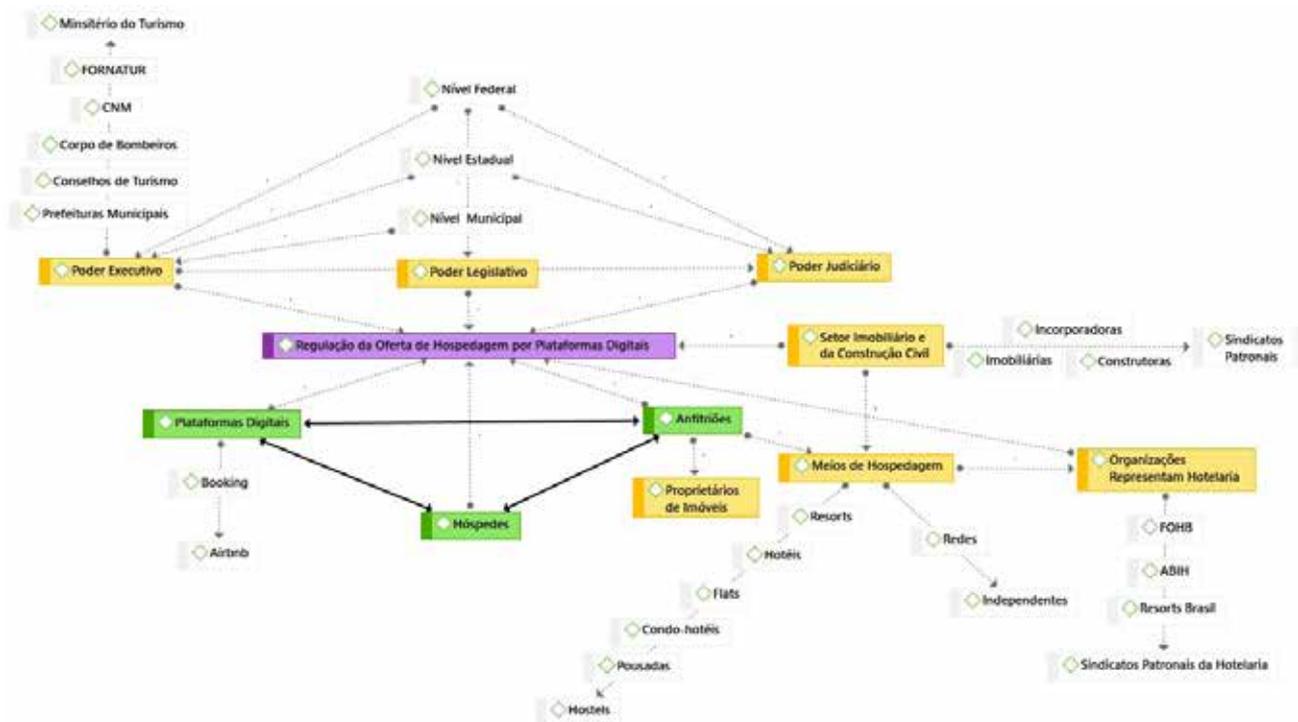
Como parte dessa trajetória da oferta de hospedagem por plataformas digitais, foi constatada nas entrevistas que a ação coletiva dos empresários, com destaque para o setor de meios de hospedagem, ocorreu principalmente nos primeiros anos da segunda década do século XXI. Essa articulação se destinava à interação com o setor público na tentativa de restringir a atuação das plataformas no país e, em seguida, o estabelecimento de uma regulação para a atividade que garantisse, entre outros aspectos, uma menor desigualdade na tributação. Como parte dessa argumentação estava o fato de as plataformas não possuírem uma representação no Brasil, o que gerava insegurança para os consumidores e dificuldades para tributação.



Portanto, como exposto pelo STJ, esse nova modalidade de hospedagem carece de uma legislação reguladora específica. Enquanto o Estado não atua para adequar a legislação à essa nova forma de hospedagem da sociedade, as plataformas se encontram num “cenário favorável nessa discussão que parece se arvorar na liberdade econômica”. Elas tentam escapar de qualquer regulação, como se a liberdade econômica não dependesse de regulação (Entrevistado(a) D8).

Diante desse contexto, foi identificado a partir das entrevistas um mapa dos agentes envolvidos com a regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais, exposto na Figura 1.

Figura 1 – Mapa dos Agentes



Fonte: Criação própria (2021).

Nesse mapa, têm-se como agentes centrais os hóspedes, as plataformas (com destaque para Airbnb e Booking) e os anfitriões (proprietários de imóveis pessoas físicas e os meios de hospedagem). Na parte superior, está o setor público, principal responsável pela regulação, formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os níveis municipal, estadual e federal. A regulação tem relação forte com o nível federal, principalmente com o Ministério do Turismo, o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Conselho Nacional de Turismo. Nos níveis estaduais e municipais do Poder Executivo se destacam respectivamente o Corpo de Bombeiros

e os órgãos ligados às prefeituras (como turismo, planejamento urbano, finanças e vigilância sanitária).

Em seguida, está a iniciativa privada diretamente ligada à essa oferta. Primeiramente tem-se o setor imobiliário e de construção civil, com as incorporadoras, construtoras e imobiliárias e os sindicatos patronais. O outro segmento é dos meios de hospedagem, que se divide em hotéis independentes e os de rede. Também é necessário distinguir os tipos de meios de hospedagem (como resorts, hotéis, flats, condohotéis, pousadas, hostels). Tem-se ainda as organizações representativas da hotelaria (sindicatos patronais, Resorts Brasil, ABIH, FOHB) formando o mapa dos agentes relacionados à regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais.

#### **4.2.2 Produção legislativa**

A regulação da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais no Brasil tem como aspecto central o debate a respeito da caracterização legal da referida hospedagem. Os três principais entendimentos dizem respeito a locação por temporada, meios de hospedagem ou uma nova categoria a ser definida em lei, englobando as duas características anteriores em uma nova denominação.

A defesa de que essa oferta se caracteriza como locação por temporada se utiliza da Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, e habitualmente conhecida como Lei do Inquilinato. Segundo o art. 48. da referida lei, a locação para temporada é “aquela destinada à residência temporária do locatário, para prática de lazer, realização de cursos, tratamento de saúde, feitura de obras em seu imóvel, e outros fatos que decorrem tão-somente de determinado tempo, e contratada por prazo não superior a noventa dias, esteja ou não mobiliado o imóvel” (BRASIL, 1991).

Por outro lado, também é comum o entendimento de que a hospedagem por meio de plataformas digitais tem maior proximidade com o conceito de meios de hospedagem trazido pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, conhecida como Lei Geral do Turismo. Em seu art. 23, ela estabelece que os meios de hospedagem são:

os empreendimentos ou estabelecimentos, independentemente de sua forma de constituição, destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede, bem como outros serviços necessários aos usuários, denominados de serviços de hospedagem, mediante adoção de instrumento contratual, tácito ou expresso, e cobrança de diária” (BRASIL, 2008).

Cabe destacar que as conceituações acima se referem à hospedagem. A respeito da atuação das plataformas que anunciam as hospedagens, existe o debate se as mesmas se enquadram como empresa de tecnologia da informação e comunicação ou como agência de turismo, pois as mesmas intermediam não apenas hospedagem, mas também passeios. As atividades das agências de turismo possuem regulamentação específica por meio da Lei Geral do Turismo e da Lei nº 12.974 / 2014. Segundo as referidas normas:

Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente. (...) As atividades de intermediação de agências de turismo compreendem a oferta, a reserva e a venda a consumidores de um ou mais dos seguintes serviços turísticos fornecidos por terceiros: I - passagens; II - acomodações e outros serviços em meios de hospedagem; e III - programas educacionais e de aprimoramento profissional (BRASIL, 2008).

É privativo das Agências de Turismo o exercício das seguintes atividades: I - venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas; II - assessoramento, planejamento e organização de atividades associadas à execução de viagens turísticas ou excursões; (...) IV - organização de programas, serviços, roteiros e itinerários de viagens, individuais ou em grupo, e intermediação remunerada na sua execução e comercialização (BRASIL, 2014).

No Brasil, cidades como Caldas Novas (Lei Complementar nº 99 /2017) e Ubatuba (Lei nº 4140/2019) regulamentaram a oferta de hospedagem por plataformas digitais e o Município de São Bento do Sapucaí aprovou a Lei nº 2017 / 2018, autorizando o Poder Executivo local a assinar memorando de entendimento com a empresa Airbnb. Por outro lado, em nenhum dos municípios categoria A, conforme hierarquização do Ministério do Turismo, foi encontrada legislação diretamente relacionada à oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais.

Na esfera federal, foi criada uma Comissão Especial do Marco Regulatório da Economia Colaborativa na Câmara dos Deputados, que atuou entre os anos de 2017 e 2018 promovendo audiências públicas, seminários e estudos técnicos. Além de projetos de lei municipais, há o registro de três projetos no Congresso Nacional, mas dois foram arquivados em função do final da legislatura (Projeto de Lei nº 6.431/2016 e Projeto de Lei nº 748 de 2015) e um está em tramitação. O primeiro, que visava acrescentar ao artigo 48-A da Lei nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato) a locação por temporada realizadas por meios eletrônicos e, também, tornar responsabilidade da plataforma cobrar o tributo e informar ao locatário (BRASIL, 2016). E o Projeto de Lei nº 748 de 2015 que buscava alterar a Lei nº 8.245/91, caracterizando a locação

por meio de plataformas eletrônicas como locação por temporada, porém devendo o locador cadastrar-se junto ao Ministério do Turismo como serviço regular de hospedagem (BRASIL, 2015).

A respeito do último projeto de lei, Martins (2017) observa que ele não traz uma solução regulatória adequada, já que desconsidera um problema central que é a diferença de gastos dos hotéis e aqueles que oferecem seus cômodos. A respeito das normas jurídicas municipais que tratam da oferta de acomodações para turistas por plataformas digitais, há questionamentos principalmente em relação à competência tributária dos municípios. Todavia, os efeitos desses serviços e a respectiva lacuna na regulação vão além das questões tributárias.

O primeiro aspecto observado na Lei nº 4140/2019, do município de Ubatuba (São Paulo), a Lei Complementar 99 / 2017, do município de Caldas Novas (Goiás) e o projeto de Lei nº 2.474 / 2019 do Senado Federal foi o conceito sobre a atividade que elas adotam. A Lei nº 4140/2019, de Ubatuba, adota o conceito de meio de hospedagem remunerado em residência como aqueles que há alojamento temporário para uso turístico, com prestação de serviços, cobrança de diária ou pacotes de diárias para hospedagem, nos termos do art. 23 da Lei Geral do Turismo. De acordo com a referida lei, o Município de Ubatuba é encarregado por enquadrar os imóveis como meios de hospedagem em residência, nos termos desta lei, considerando seu porte, funcionamento e serviços prestados.

A Lei Complementar nº 99/2017, de Caldas Novas, adota o conceito de imóveis residenciais ofertados como meio de hospedagem remunerada, disponibilizados no todo ou em parte por até 90 dias. Já o Projeto de Lei nº 2.474/2019 do Senado define a oferta de hospedagem como locação de imóveis por temporada por meio do uso de aplicativos ou plataformas de intermediação em condomínios edifícios de uso exclusivamente residencial. A Lei nº 4140/2019, de Ubatuba, também denomina intermediadores as agências de turismo, aplicativos, plataformas eletrônicas diversas, websites de anúncios e reservas, agências de viagem online conhecidas internacionalmente como OTAs (Online Travel Agency), redes sociais e similares.

A respeito das limitações para oferta de hospedagem pelas plataformas digitais, a Lei nº 4140/2019 de Ubatuba tem um enfoque no zoneamento, estabelecendo que a exploração de meios de hospedagem em residência deverá estar em consonância com as regras e restrições do loteamento em que se encontram. Em relação à tributação, essa lei relaciona os prestadores dos referidos serviços ao pagamento do Imposto sobre Serviços (ISS) por meio da obrigatoriedade do Cadastro Municipal de Contribuintes. Já a Lei Complementar nº 99 / 2017, do Município de Caldas

Novas, estabelece o pagamento da Taxa Anual de Funcionamento e considera os proprietários ou intermediadores como contribuintes. Essa lei também traz a obrigatoriedade de pagamento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o qual tem como base de cálculo a diária do imóvel utilizado como meio de hospedagem em caráter remunerado; e terá regulamento específico a ser publicado.

O licenciamento nas normas analisadas envolve a comunicação ao órgão público e a exigência de certificado / número de registro e sua publicização. Segundo a norma de Ubatuba, os prestadores de serviço devem apresentar, na forma e no prazo estabelecido pela Secretaria Municipal de Turismo de Ubatuba, as informações e os documentos referentes ao exercício de suas atividades, bem como qualidades e padrões dos serviços por eles oferecidos. Empreendimentos ou estabelecimentos de hospedagem que explorem ou administrem, em condomínios residenciais, a prestação de serviços de hospedagem em unidades mobiliadas e equipadas, bem como outros serviços oferecidos a hóspedes, estão sujeitos ao cadastro de que trata a Lei e ao seu regulamento.

Em Caldas Novas, o proprietário deverá requer o licenciamento. Por outro lado, o Projeto de Lei nº 2.474/2019 do Senado pontua que não se aplicará ao locador, seja proprietário ou apenas possuidor, a obrigação do cadastro prevista no art. 22 da Lei Geral do Turismo, desde que não realize a atividade de locação do imóvel profissionalmente.

Em relação a exigência de certificado/número de registro e sua publicização, em Ubatuba a lei analisada define que as residências que promovam meios de hospedagens deverão manter na propriedade, em local visível, próximo à porta de entrada, placa informando o número da inscrição no Cadastro Municipal de Contribuintes, que também deve ser utilizado em qualquer forma de divulgação e promoção. Em Caldas Novas, a norma estabelece que o número deve ser usado nos anúncios. E ainda, a exploração de imóveis residenciais de forma remunerada em condomínios deve ser autorizada pela convenção de condomínio, a ser apresentada no licenciamento e o condomínio deve colaborar com a fiscalização, sob pena de ensejar corresponsabilidade. O projeto de lei do Senado em questão também propõe a expressa previsão na convenção de condomínio para a locação para temporada contratada por meio de aplicativos ou plataformas de intermediação em condomínios.

Sobre as regras para o edifício e para a prestação do serviço as normas municipais analisadas tratam, além de instruções gerais, de informação ao hóspede sobre as regras no estabelecimento, de publicidade e de direitos do consumidor. Como

instruções gerais, a norma de Ubatuba define a obrigatoriedade de os prestadores respeitarem as regras sanitárias e de saúde pública, as relações de consumo e toda legislação municipal, estadual e federal pertinente, sobretudo o Código Tributário Municipal. Eles também devem manter em suas instalações livro de reclamações e não é permitida a publicidade de meios de hospedagem sem inscrição no Cadastro Municipal de Contribuintes do Município de Ubatuba.

A lei de Caldas Novas institui que o contrato e a oferta em plataformas apenas podem ser realizados pelo proprietário, sendo vedada a oferta por locatários. E devem ser observadas as regras do condomínio em relação à saúde, sossego, segurança e bons costumes, além das regras sanitárias, de saúde pública e do consumidor. É obrigatória a informação ao hóspede sobre Regimento Interno e Convenção de Condomínio, disponibilizados em local visível.

A respeito da fiscalização, as normas de Ubatuba e Caldas Novas tratam da estrutura para a mesma bem como medidas específicas na sua operacionalização. Em Ubatuba, a norma define que o município poderá firmar convênios e parcerias diversas com órgãos públicos federais, estaduais e entidades representativas da municipalidade tais como associações e sindicatos, desde que comprovado o interesse da entidade no objeto da lei. Na operacionalização da fiscalização em Ubatuba, serão admitidas como prova de irregularidade para a utilização pela autoridade fiscal, qualquer imagem impressa que comprove o descumprimento à presente Lei, incluindo o print de tela do anúncio online. Caldas Novas traz em sua norma que a prefeitura municipal manterá um cadastro com as informações sobre as infrações e penalidade de cada imóvel. Qualquer pessoa física ou jurídica que exerça a atividade de hospedagem remunerada, ou estabelecimentos que explorem ou administrem condomínios residenciais no referido município, estão sujeitos à lei. Em caso de sanção, caberá pedido de reconsideração no prazo de 10 dias para uma junta a ser definida em regulamento.

A respeito das sanções em geral, os documentos analisados tratam de advertência, violação das regras de convivência, responsabilidade proprietário/administrador e das plataformas, cancelamento ou interdição, multa e sua destinação, além das sanções positivas. O Projeto de Lei nº 2.474 / 2019 do Senado propõe que a responsabilidade do locador seja objetiva em relação ao condomínio. Logo, independentemente de culpa, é, perante o condomínio edilício e os demais proprietários ou moradores, civilmente responsável pelos danos causados por pessoas que, em razão da locação, tenham tido acesso ao imóvel ou às áreas comuns do condomínio edilício, ainda que essas pessoas não constem formalmente do contrato de locação.

Em Ubatuba, a publicidade de meios de hospedagem sem inscrição no Cadastro Municipal de Contribuintes sujeitará o proprietário e/ ou o imóvel às penalidades: advertência por meio de notificação para sanar a irregularidade no prazo de 72 horas; multa no valor de 20 UFESP (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) por dia de descumprimento e por propriedade. Mas passados 30 dias sem a adequação da atividade, a multa aplicada será majorada para 100 UFESP. Por outro lado, a norma de Ubatuba traz sanções positivas em relação à oferta de hospedagem por plataformas, pois os prestadores de serviços relacionados ao turismo cadastrados na Prefeitura têm o direito de: integrarem mailing das hospedagens alternativas no site oficial da Secretaria Municipal de Turismo para fins de divulgação; terem acesso a programas de apoio, financiamentos ou outros benefícios relacionados ao fomento ao turismo; serem mencionados, em qualquer promoção ou divulgação oficial, inclusive em campanhas promocionais realizadas pela Secretaria Municipal de Turismo; utilizarem a expressão "turismo" ou de quaisquer outras que se refira a fins turísticos, nos próprios estabelecimentos ou empreendimentos; e acessarem os programas de qualificação profissional ofertados.

Já em Caldas Novas a multa é de no máximo R\$ 1 mil e pode ser cumulativa com advertência, porém deverá ser elaborado regulamento próprio sobre critérios para gradação de valores. As multas serão recolhidas ao Fundo de Turismo do Município e ao Fundo de Aparentamento e Desenvolvimento do Fisco Municipal, sendo o retorno financeiro aplicado em projetos voltados para o desenvolvimento do turismo e para atividades fiscais. Na cidade, também é permitido o cancelamento da licença, ou seja, a paralisação dos serviços e apreensão do cadastro, tendo o infrator 30 dias para regularizar os serviços assumidos com os usuários. Cumprido o prazo da cassação e cessados os motivos da aplicação, os sujeitos podem requerer a habilitação. E novas penalidades deixarão de ser agravante em 60 dias para advertência e 90 dias para multa ou cancelamento.

Sobre o acesso aos dados da oferta de hospedagem pelas plataformas, a lei de Caldas Novas instituiu que a cada trimestre o contribuinte (proprietário ou intermediador) deve informar ao poder público a quantidade de diária, o preço cobrado, além dos dados dos hóspedes (nome, CPF e origem). Nesse aspecto, merece destaque a Lei nº 2017, de 10 de dezembro de 2018, do Município de São Bento do Sapucaí, São Paulo, que autorizou o Poder Executivo local a assinar memorando de entendimento com a empresa Airbnb, tendo como objeto a cooperação no compartilhamento de dados a serem disponibilizados pela referida empresa.

### 4.2.3 Conceituação

Em relação ao conceito da oferta de hospedagem por plataformas digitais, predomina entre os entrevistados que a mesma se aproxima da hospedagem e não da locação por temporada: “O que a plataforma oferta é a opção de um lugar para que a pessoa se hospede. Isso é hospedagem” (Entrevistado(a) G5). “Qualquer pessoa olha pela dinâmica e vê que é oferta de hospedagem” (Entrevistado(a) D8). Mas, “se a pessoa está morando e recebendo no destino que ela está morando é moradia” (Entrevistado(a) H4).

Conforme observam os entrevistados, o que é comercializado nas plataformas são diárias, com oferta de serviços como limpeza, visita a atrativos guiada por pessoas locais, e experiências, festas; o que remete à Lei Geral do Turismo. Como expõe o(a) Entrevistado(a) A11: “A brecha da lei aqui no Brasil é o aluguel por temporada, até 90 dias. É uma brecha da lei que não foi criada para atender isso. Foi uma brecha criada na Lei do Inquilinato lá trás, na década de 1990”.

Por isso, os entrevistados ressaltam a necessidade de uma tipificação legal específica para esse tipo de serviço. Essa nova definição jurídica precisa contemplar as distinções em relação à oferta de apenas um quarto da residência, da residência inteira, de um quarto de hotel, com ou sem demais serviços. Também devem ser distinguidas as atuais e mais recorrentes estadias curtas de turistas, por exemplo até 15 dias, do conceito de temporada, formulado em uma outra época e destinado a qualquer motivação, inclusive sem se tratar de turistas.

A respeito da conceituação das plataformas intermediárias, os entrevistados as definem predominantemente como agências de turismo, dedicadas à venda de hospedagem e serviços turísticos: “um consumidor em Portugal que quer hospedar em São Paulo, faz o contato pela plataforma, paga por ela, que passa para o anfitrião” (Entrevistado(a) A11).

Nesse sentido, é necessário que o setor público atue para caracterizar legalmente esse tipo de atividade empresária, que exerce intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos. Dessa forma, pode viabilizar o recolhimento dos tributos pertinentes à atividade, o cumprimento de obrigações cadastrais como Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur) e a garantia de equidade com as demais empresas que exercem atividade semelhante.

#### 4.2.4 Efeitos Negativos

Para os entrevistados, a oferta de hospedagem pelas plataformas digitais trouxe efeitos negativos sociais, culturais e econômicos, urbanos e naturais. A referida oferta pode ter como efeito negativo a redução do número de imóveis para residência dos moradores locais, principalmente em bairros mais centrais, históricos ou turísticos. Esse efeito decorre da possibilidade de os proprietários de imóveis obterem maiores ganhos financeiros disponibilizando os mesmos para turistas que se os colocassem no mercado de aluguel. Esse fato é observado pelos entrevistados em cidades do exterior, mas também no Brasil, como foi relatado pelo(a) Entrevistado(a) G5 em destino turístico nacional:

Eu estava numa reunião e foi falado dessa questão da regulamentação e várias pessoas falaram: se não regulamentar eu vou colocar os meus lá para alugar também. Eu estava com pessoas que falaram que vão começar a colocar aqui. Vão tirar do aluguel normal para colocar nessas plataformas.

Na medida em que os proprietários tendem a preferir o turismo ao mercado imobiliário, reduz-se a oferta de imóveis e os valores do aluguel aumentam, obrigando os moradores locais, principalmente os idosos, a se mudarem dos bairros mais centrais para a periferia das cidades. A ausência de uma regulação que busque mitigar esse efeito traz para o setor público a possibilidade de maiores gastos relativos a “transporte, escola, saúde, sendo que tudo isso já existe nos bairros mais centrais” (Entrevistado(a) C9). Somada a esses efeitos, tem-se uma grande oscilação na demanda por energia, água e esgoto nas regiões com elevada oferta de hospedagem e, portanto, afetadas pela sazonalidade do turismo.

Assim, a partir desse efeito negativo relacionado à substituição do mercado imobiliário pela oferta para turistas, há o efeito negativo da gentrificação, ou seja, os bairros tradicionais da cidade têm seus moradores, comércios locais e características culturais substituídos por turistas e estabelecimentos destinados a eles, trazendo hábitos atípicos para o local em termos de horários, paisagem e atividades socioculturais. Os entrevistados alertam que essas regiões e seus comércios também se tornam vulneráveis às variações do turismo, que, por sua vez, tem grande dependência de aspectos econômicos, climáticos, políticos, e de saúde pública.

Além dos efeitos negativos provenientes da gentrificação, aqueles que estão no entorno das hospedagens também podem sofrer outros efeitos em sua qualidade de vida e segurança. Os entrevistados destacam o fato de não existir um controle sobre quem são as pessoas que estão usando a hospedagem. Assim, além de uma

circulação constante de pessoas desconhecidas pela região ou pelo condomínio, cria-se uma condição favorável para a prática de atividades inadequadas ou criminosas. Cabe destacar que esse risco se manifesta nas entrevistas para regiões com poucos turistas, condomínios e casas:

Aqui em casa eu comecei a ficar incomodado em receber muita gente porque eu moro numa prainha pequenininha. Qualquer cinco hóspedes a mais faz diferença na praia. (Entrevistado(a) B10).

Um dos fatos de você viver no condomínio é segurança. [...] Você a compromete com um trânsito de pessoas que são momentâneas e que mudam a toda hora (Entrevistado(a) I3).

Nada impede que um grupo armado alugue para fazer ali um plano para saltar um banco (Entrevistado(a) E7).

Ainda foi destacado nas entrevistas outro efeito negativo para a qualidade de vida e segurança daqueles que estão no entorno, relacionado à possibilidade de investidores, principalmente estrangeiros e em destinos litorâneos, comprarem uma quantidade de imóveis suficiente para deterem o controle do condomínio e, assim, autorizarem atividades como a oferta de hospedagem por meio das plataformas, inicialmente proibida na convenção.

Nesse contexto de ausência de regulação, os entrevistados também ressaltam como efeito negativo a insegurança do anfitrião. Essa insegurança se relaciona à possibilidade de alojar criminosos: “como que eu sei quem vai entrar na minha casa? Quais são os riscos? Você não pode cruzar dados, você vai fazer uma pesquisa para ver se tem antecedentes criminais? Então veja a falta de regulamentação” (Entrevistado(a) E7).

Há também o efeito negativo relacionado à possibilidade de os turistas causarem algum dano à propriedade do anfitrião e ele ter baixo amparo das plataformas para ser ressarcido:

Foi uma quebradeira tinha cinzeiro do lado de fora, na praia, conseguiram quebrar dois saca rolhas, quebrou copo, sumiu taça, colchão estava na sala. E era uma família comportadíssima, elegantíssima [...] fiz uma reclamação com eles e ficou por isso mesmo (Entrevistado(a) B10).

Da mesma forma, a ausência de regulação traz insegurança para os turistas. Conforme relatado nas entrevistas, essa insegurança se manifesta já na compra e é distinta da compra de hospedagem de empresas com histórico de existência no mercado. Há uma maior incerteza sobre a existência, efetiva disponibilidade da oferta e resolução de uma eventual indisponibilidade:

Mesmo que tenha a plataforma e você possa receber o dinheiro, compromete um pouco mais. É um pouco menos seguro que um hotel. O hotel está lá, você comprou. A casa você não sabe se a chave vai estar lá no momento. [...] tem que ajustar essa responsabilidade na prestação do serviço (Entrevistado(a) H4).

Quando eu viajei a Veneza, cheguei mais tarde que o horário programado e não tinha como acessar a casa. Liguei e disse: quer que durma na estação com minha família? Eu estava com um neto de dois anos. Fomos para um hotel e depois a plataforma restituiu (Entrevistado(a) B10).

Em relação a segurança do turista, há ainda os riscos vinculados à segurança e higiene no imóvel. Um imóvel residencial cumpre exigências distintas daqueles que servem para o exercício de atividade empresarial. Cabe ainda a observação que o turista, diferente de um morador, tem menos experiência no imóvel para identificar potenciais riscos. E as avaliações realizadas por outros consumidores não conseguem abarcar aspectos técnicos de segurança. Logo, cabe ao setor público garantir essa segurança, inclusive porque, caso ocorra uma tragédia, o município terá a sua imagem e a dos estabelecimentos nele localizados atreladas à mesma.

Outro efeito negativo recorrente entre os entrevistados foi a menção à competição injusta com os meios de hospedagem: “se é tudo opção de hospedagem em troca de recurso financeiro ou é o mesmo peso, mesma medida para todo mundo, ou alguma coisa está errada nesse sistema” (Entrevistado(a) G5). Os entrevistados ponderaram que há um desequilíbrio nas exigências relacionadas à tributação, normas de segurança e incêndio e direitos do trabalhador. Eles relataram também uma discrepância relacionada ao controle do setor público nos períodos em que os municípios não poderiam receber turistas em razão da pandemia de Covid-19.

#### **4.2.5 Efeitos Positivos**

A oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais, apesar dos seus efeitos negativos, potencializados em um contexto de baixa regulação, gera também efeitos positivos. Entre eles, estão as novas oportunidades de distribuição que trouxeram para empresas tradicionais. Como exposto pelos entrevistados, o fato de as plataformas permitirem o acesso de grande número de potenciais clientes, elas possibilitaram aos meios de hospedagem realizarem ofertas nos períodos que estão com baixa ocupação, como durante a pandemia de Covid-19.

Dessa forma, atraem inclusive um novo público que tradicionalmente não se hospedaria no hotel:

Às vezes você está com hotel vazio e de repente o setor de vendas faz uma promoção relâmpago. [...] O pessoal do bairro, os amigos que fazem churrasco, estavam pensando em ir para o shopping, vamos para o hotel, vai ter piscina, vamos passar um dia diferente, um final de semana diferente. (Entrevistado(a) J2).

A oferta de hospedagem por plataformas digitais também gerou como efeito positivo a eficiência nos preços, ou seja, o ajuste da oferta em tempo real, reduzindo o tempo ocioso e uma adequação dos preços conforme as variações da demanda. Por outro lado, essa oferta trouxe efeitos positivos para o consumidor relacionados a preço, informação, pagamento e produto diferenciado. As plataformas trouxeram a possibilidade de hospedagens a um custo mais baixo, com boa localização, com maior liberdade em termos refeições, com maior número de pessoas hospedadas em conjunto e com um maior contato com a cultura da região em que se está hospedado. E, ao mesmo tempo, reduziu os custos de transação na medida em que facilitou a busca e compra de serviços, diminui o número de intermediários, melhorou a comunicação, a eficiência das informações e o sistema de avaliação contribui para desencorajar oportunismo.

Do ponto de vista econômico, além do benefício para aumento na captação de clientes pelos hotéis, a oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais, segundo os entrevistados, trouxe uma alternativa de renda para as pessoas físicas. E há também os efeitos econômicos para região, principalmente para o entorno, como expõe o Entrevistado(a) B10:

Acaba que aumenta um pouco o número de consumidores no lugar, padaria, supermercado. Em uma vilazinha o hóspede começa a pressionar para ter serviço. [...] Orientaram-me que tem que manter uma roupa de cama branca, toalhas brancas, a casa tem que estar sempre muito bem equipada.

Portanto, a presença de turistas gera a demanda por novos serviços, assim como estimula o anfitrião a realizar investimentos que normalmente não faria para uso pessoal. Já os empregos, nas entrevistas, foram caracterizados como um ponto positivo, mas eles são poucos e em ocupações que requerem menor qualificação e, por isso, com baixa remuneração.

Outro efeito positivo relatado pelos entrevistados diz respeito à possibilidade de uma rápida oferta de um grande número de hospedagens. De acordo com os entrevistados, essa possibilidade é importante em caso de destinos turísticos que estão iniciando e ainda não conseguem atrair investimentos em meios de hospedagem tradicionais, os quais, além do alto custo e risco, demandam um tempo para iniciarem suas operações. Mas a opção da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais também é relevante para destinos consolidados que receberão

grandes eventos. Esses casos demandariam, por um curto período, um alto número de hospedagens, não justificando a construção de meios de hospedagem. Mas, em todas essas situações, o efeito positivo deve ser acompanhado de uma regulação, pois, como exposto nas entrevistas, há a possibilidade de ofertas sem qualidade, o que pode comprometer a imagem do destino e a segurança do turista.

Um efeito positivo identificado nas entrevistas está relacionado ao intercâmbio cultural entre anfitrião e hóspede. Segundo os entrevistados, a oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais permite o contato entre pessoas de diferentes culturas, beneficiando anfitriões e hóspedes.

#### **4.2.6 Normas de segurança e para a prestação de serviço**

A respeito das normas de segurança e incêndio, é consenso entre os entrevistados que o setor público deve definir uma regulação que trate das mesmas. Para tanto, uma sugestão é adotar como paradigma os padrões utilizados para os meios de hospedagem, adaptando-os aos diferentes tipos de oferta de hospedagem. Essa regulação traria segurança não apenas para os turistas, mas para os próprios anfitriões.

Os entrevistados ressaltam a tendência de inércia do setor público até a ocorrência de um acidente, como no caso da morte de uma família brasileira hospedada no Chile, assim como no incêndio da boate Kiss, em Santa Maria, Rio Grande do Sul. Foi a partir desse último que se tornaram mais rígidas as normas para os espaços abertos ao público.

Também é destacado pelos entrevistados que o sistema de avaliação pelos clientes não tem capacidade para analisar adequadamente questões de segurança e incêndio. Como exposto, as opiniões de usuários, ainda que sejam rigorosas, estão relacionadas a conforto, hospitalidade e equipamentos.

Especificamente sobre as normas para a prestação do serviço, os entrevistados destacam que, mesmo não sendo comum a existência de uma recepção, é importante a obrigatoriedade de uma explicação clara sobre as regras da hospedagem. Esse esclarecimento é ainda mais relevante quando se trata de condomínios, pois, como alerta o(a) Entrevistado(a) B10, “o próprio morador não segue, imagine o turista”.

#### **4.2.7 Licenciamento**

Os entrevistados destacam a necessidade de o anfitrião se formalizar para que assim haja um maior controle do Estado e, conseqüentemente, maior segurança para o turista e o próprio anfitrião. A possibilidade entendida como mais adequada

para aqueles que possuem pequenos empreendimentos é a formalização como Microempreendedor Individual (MEI).

A respeito do licenciamento dos anfitriões, é unânime entre os entrevistados que, da mesma forma como é exigido o alvará de bares, restaurantes e meios de hospedagem, deveria existir uma regulação trazendo a obrigatoriedade para os referidos ofertantes: “você quer oferecer um serviço de hospedagem, mas eu preciso que você tenha uma cautela. Então um mínimo de exigência, eu, portador do Poder, município, vou fazer” (Entrevistado(a) K1).

Assim, os entrevistados destacam que é necessário o licenciamento para o setor público ter o controle sobre quem oferta esse tipo de serviço com a finalidade de tributação, mas também de planejamento. Como expõe o(a) Entrevistado(a) G5: “simplesmente começa a ter uma maior demanda de pessoas em um lugar que não estava preparado para receber essa quantidade”. Diante da obrigação do setor público em ofertar uma quantidade de energia elétrica, água, esgoto, segurança, saúde e condições adequadas de tráfego nas vias urbanas, a ausência de um licenciamento prévio e a conseqüente indisponibilidade de dados para planejamento gerarão problemas estruturais no município.

Entre os entrevistados, há também a sugestão para que esse licenciamento seja menos restritivo inicialmente, e que, nas renovações, passem a ser exigidos critérios para a qualidade do serviço, como a obrigatoriedade de os anfitriões realizarem cursos de qualificação.

#### **4.2.8 Limitações de zoneamento**

A respeito da limitação do número de hospedagens de acordo com a localização e a densidade, os entrevistados entendem ser necessária primeiramente pelo risco desse tipo de oferta não cumprir as normas de zoneamento. Apesar de os meios de hospedagem serem impedidos de atuarem em algumas regiões dos municípios, especialmente as residenciais, a ausência de uma regulação oportuniza na mesma região a oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais:

Você não consegue pegar um prédio residencial no bairro de Jardins, que tem 20 quartos, e fazer uma operação hoteleira, uma pousada de luxo. Não, você não vai. Ali é proibido ter operação comercial, é uma zona estritamente residencial. Se você faz isso pela plataforma você burla (Entrevistado(a) A11).

Esse aspecto, além de burlar as normas de zoneamento, tem seus efeitos negativos intensificados na medida em que não há o controle sobre o número de ofertas em cada edifício ou região. Assim, uma possibilidade apontada é a realização de um

sorteio periódico de licenças que serão concedidas por região aos estabelecimentos previamente inscritos e que comprovarem cumprir as normas definidas para a prestação do serviço. A definição do número de licenças deve se pautar nos planos diretores, em estudos de capacidade de carga e ter como finalidade preservar a qualidade de vida da população local.

Os entrevistados destacam que além das zonas residenciais, merecem atenção a limitação nos bairros ou municípios com maior fluxo turístico, assim como nas cidades litorâneas. Por outro lado, há um entendimento de que a limitação do número de visitantes por estabelecimento ou do número de dias que podem ofertar é apontada pelos entrevistados como menos viável.

Dessa forma, ainda que exista, como destacado pelos entrevistados, o argumento neoliberal de que o Estado deve interferir o mínimo na atividade econômica, há também a limitação jurídica sobre a propriedade, como expõe o(a) Entrevistado(a) K1): “O imóvel urbano também tem a função social, tem que observar a legislação urbana, plano diretor, dar a melhor destinação possível, não é porque o imóvel é meu que eu faço o que quero”.

#### **4.2.9 Fiscalização**

Os entrevistados identificam a necessidade do estabelecimento de uma fiscalização para a oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais. Para tanto, o primeiro aspecto a ser observado é a necessidade de uma regulação que explicita como o poder de polícia será exercido. Nesse sentido, é preciso distinguir a fiscalização sanitária, de segurança, tributária e sobre limitações da oferta.

A respeito da fiscalização sanitária, da mesma forma que um hotel, a vigilância municipal deve ter o direito de realizar inspeção nos imóveis que ofertam os referidos serviços. Como expõe o(a) Entrevistado(a) D8, “não é apenas a residência da pessoa. É o negócio que está sendo fiscalizado”. E ainda: “a propriedade privada ela já nasceu limitada, tem a função social. Nesse caso, considerando que já é um direito que já nasce restrito, faz sentido sim o exercício de um poder de polícia nessa fiscalização de hospedagem” (Entrevistado(a) K1).

A regulação também deve possibilitar uma fiscalização relacionada à segurança, combate a incêndios e infraestrutura, com a participação do Corpo de Bombeiros. Ela garantirá a segurança do turista e também do negócio do anfitrião: “sobre questões de segurança, a gente não tem nenhuma orientação, nenhum apoio e nenhuma regulação. Eu nunca tive corpo de bombeiros na minha casa e pode ser interessante. E acaba dando uma certa sensação de estar marginal, paralelo no sistema” (Entrevistado(a) B10).

Segundo os entrevistados, a fiscalização tributária pode ser realizada de forma eletrônica, integrando as plataformas à Receita Federal. Assim, todas as transações seriam tributadas dentro da plataforma e transmitidas ao município, estado ou União. Já a fiscalização sobre as limitações da oferta diz respeito ao descumprimento de restrições relacionadas ao zoneamento (localização permitida), ao número de dias ou visitantes por imóvel ou ao número de imóveis por proprietário. Para esse tipo de fiscalização, a sugestão dos entrevistados é um desenho que funcione por meio de denúncia, dada a recorrente limitação do setor público no Brasil para criar um corpo de fiscais dedicados ao tema.

#### **4.2.10 Acesso aos dados das plataformas**

O acesso aos dados das plataformas por parte do setor público é avaliado pelos entrevistados como essencial para o planejamento turístico, para a provisão de infraestrutura municipal, para a fiscalização e para a segurança de anfitriões, turistas e da sociedade. Como observa o(a) Entrevistado G5, atualmente, o setor público “não sabe nem quantas empresas têm, ainda mais pedir dados empresas que ela nem sabe que existem”.

As plataformas e seus ofertantes estão em seu direito de não ofertar os dados, visto que não há norma legal que as obrigue. Mas, diante da relevância dessas informações para o setor público, é necessário que ele regulamente a exigência de relatórios mensais de fluxo de turistas. Conforme ressaltam os entrevistados, já existe uma obrigação legal para os meios de hospedagem fornecerem os dados da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH). Logo, é razoável que a mesma exigência seja feita em relação às plataformas e seus ofertantes.

#### **4.2.11 Tributação**

Entre os entrevistados, há o entendimento de que é urgente uma adequação das normas jurídicas para a adequada tributação da oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais. A possibilidade de tributação apontada pelos entrevistados envolve a cobrança de Imposto sobre Serviços (ISS) do anfitrião e da plataforma e uma taxa em razão do poder de polícia exercido pelo setor público.

Conforme expõe os entrevistados, a falha na tributação de meios de hospedagem já ocorreu no passado quando os flats pagavam menos tributos que os hotéis. E ainda, a atual morosidade na tributação faz parte de um contexto mais amplo característico do Direito:

O Direito tem essa dificuldade, ele vai estar atrás de qualquer mudança social e qualquer mudança econômica. Depois que acontece tudo aí que Direito vai tentar

resolver. E no Direito Tributário fica mais evidenciado essa dificuldade que o nosso sistema tributário nacional tem para contemplar essas novas tecnologias, essas novas medidas de economia digital. (Entrevistado(a) K1).

Para a cobrança do ISS do anfitrião, o primeiro aspecto observado pelos entrevistados é que não se trata de aluguel por temporada, logo não deve incidir apenas no Imposto de Renda. Assim, de acordo com os mesmos, há a necessidade de uma regulação federal que defina o que é o serviço de hospedagem ofertado em plataformas digitais em consonância com a Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003. Essa regulação deve esclarecer principalmente qual é a obrigação de fazer e o esforço humano relacionado à atividade. Estando esse serviço regulamentado, para ocorrer a tributação também é necessário que a oferta cumpra os requisitos inerentes à atividade empresarial, ou seja, exercida de forma habitual, visando o lucro, envolvendo mão de obra, insumos, capital e tecnologia e registro como pessoa jurídica.

A respeito da cobrança de ISS das plataformas digitais, os aspectos apontados pelos entrevistados envolvem primeiramente a definição legal sobre os serviços que as mesmas ofertam. Caso os serviços sejam entendidos como operação de software, foi levantada a possibilidade de aplicação da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5659 e 1945). Nessa decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em fevereiro de 2021, exclui-se das hipóteses de incidência do ICMS o licenciamento ou a cessão de direito de uso de programas de computador. A decisão também destaca que atrai a incidência do ISS os casos dos softwares-as-a-Service (SaaS), ou seja, aqueles em que o consumidor acessa online, em tempo integral, os aplicativos disponibilizados pelo fornecedor por meio da internet, e que, portanto, não está armazenado no computador do usuário.

Por outro lado, os entrevistados também defendem o entendimento de que o serviço prestado pelas plataformas é o de agência de turismo, o que também implicaria na cobrança de ISS. Em ambos os casos, é abordado pelos entrevistados a importância de as plataformas realizarem sua operação financeira aqui no Brasil.

Já em relação à taxa cobrada em razão do poder de polícia exercido pelo setor público em fiscalizações, é uma forma de tributação mais fácil de ser resolvida que o ISS. O anfitrião pessoa física poderia ser contribuinte da taxa, como já ocorre com a taxa do lixo e da emissão da carteira de identidade. Nesse caso, é presente entre os entrevistados que parte do tributo seja destinado a ação do setor público em prol do turismo, e sua utilização deliberada pelo conselho municipal de turismo.

Dessa forma, como expõem os entrevistados, é necessário que as plataformas e os anfitriões tenham responsabilidade com os destinos turísticos por meio dos quais obtêm seus lucros. Logo, o pagamento de tributos contribui para a manutenção dos destinos turísticos.

#### **4.2.12 Racionalidade limitada**

Nas entrevistas, é recorrente a percepção de que há uma racionalidade limitada, primeiramente relativa à dificuldade de compreensão do enquadramento da atividade nas leis vigentes. Há também uma racionalidade limitada por parte dos agentes do setor público para dimensionar os efeitos da oferta de hospedagem por plataformas. Essa ocorre em razão da ausência de dados provenientes de cadastro dos ofertantes e de pesquisas sobre oferta e demanda.

Existe ainda a racionalidade limitada dos anfitriões, que frequentemente se aventuram na oferta de hospedagem de forma não profissional, inclusive sem conhecimento sobre aspectos técnicos de segurança. E do lado dos turistas, há uma racionalidade limitada ao avaliar os serviços, visto que eles podem ser influenciados por aspectos positivos, como a hospitalidade do anfitrião, além de não possuírem capacidade técnica para avaliar aspectos de segurança.

#### **4.2.13 Incerteza**

Nas entrevistas, foi identificada a incerteza relacionada primeiramente à responsabilidade civil do anfitrião e da plataforma em caso de dano ao turista. A incerteza também está associada à ausência de tributação e de poder de polícia, de forma a garantir a segurança dos turistas em relação ao imóvel e idoneidade do locador. Por outro lado, foi relatada uma incerteza dos anfitriões em relação aos antecedentes criminais dos turistas e em relação às plataformas, nos casos de serem lesados pelos hóspedes.

A oferta de hospedagem por plataformas digitais trouxe uma incerteza nos moradores de condomínios, frente aos potenciais efeitos negativos da mesma. Esses dedicam parte de seu patrimônio para a compra ou aluguel de uma residência, na certeza de que naquele ambiente não vivenciará ameaças à sua segurança, sossego e saúde. Essa certeza pode ser afetada quando uma das partes passa a ofertar hospedagem por plataformas digitais e, assim, gera efeitos negativos para os demais condôminos. Prevendo essa eventual frustração, “algumas incorporadoras já colocam no contrato que o apartamento não será colocado no Airbnb” (Entrevistado(a) F6).

#### **4.2.14. Expectativa**

Os entrevistados ressaltaram uma expectativa de que o setor público estabeleça uma regulação para essa nova modalidade de hospedagem, pois se trata de um serviço que surgiu na sociedade: “nós temos pessoas que precisam muito menos daquelas propostas do serviço hoteleiro” (Entrevistado(a) I3). Por isso, “o Estado tem que mudar o formato como um todo para que aceite esse formato mais dinâmico que possam ser abertas com mais agilidade” (Entrevistado(a) H4).

Como parte dessa expectativa, está a necessidade de que a regulação seja elaborada observando as já existentes em outros países, que analise os seus impactos, como o zoneamento urbano, e obrigue a obtenção de uma licença emitida pelo município, assim como o fornecimento de dados das hospedagens pelas plataformas. Foi identificada ainda a expectativa de que essa regulação aborde os aspectos gerais na esfera federal e permita aos municípios legislar sobre as especificidades municipais.

Há uma expectativa de que essa regulação garanta a segurança do consumidor na transação e na fruição do serviço, assim como daqueles que estão no entorno das hospedagens, principalmente em condomínios residenciais. Os entrevistados também possuem uma expectativa relacionada à definição das responsabilidades das partes envolvidas, principalmente plataforma, anfitrião e turista.

Entre os entrevistados, foi identificada uma expectativa relacionada à tributação dos anfitriões e da plataforma e que parte do que for arrecadado seja destinado ao turismo. Em relação à tributação dos anfitriões, há uma expectativa de que se reduza a desigualdade dos mesmos perante os meios de hospedagem. Sobre a tributação da plataforma, há uma expectativa predominante de que ela seja tributada como agência de turismo, mas também é aventada a expectativa de a plataforma recolher ISS com base na ADIn nº 5.659 (BRASIL, 2021a).

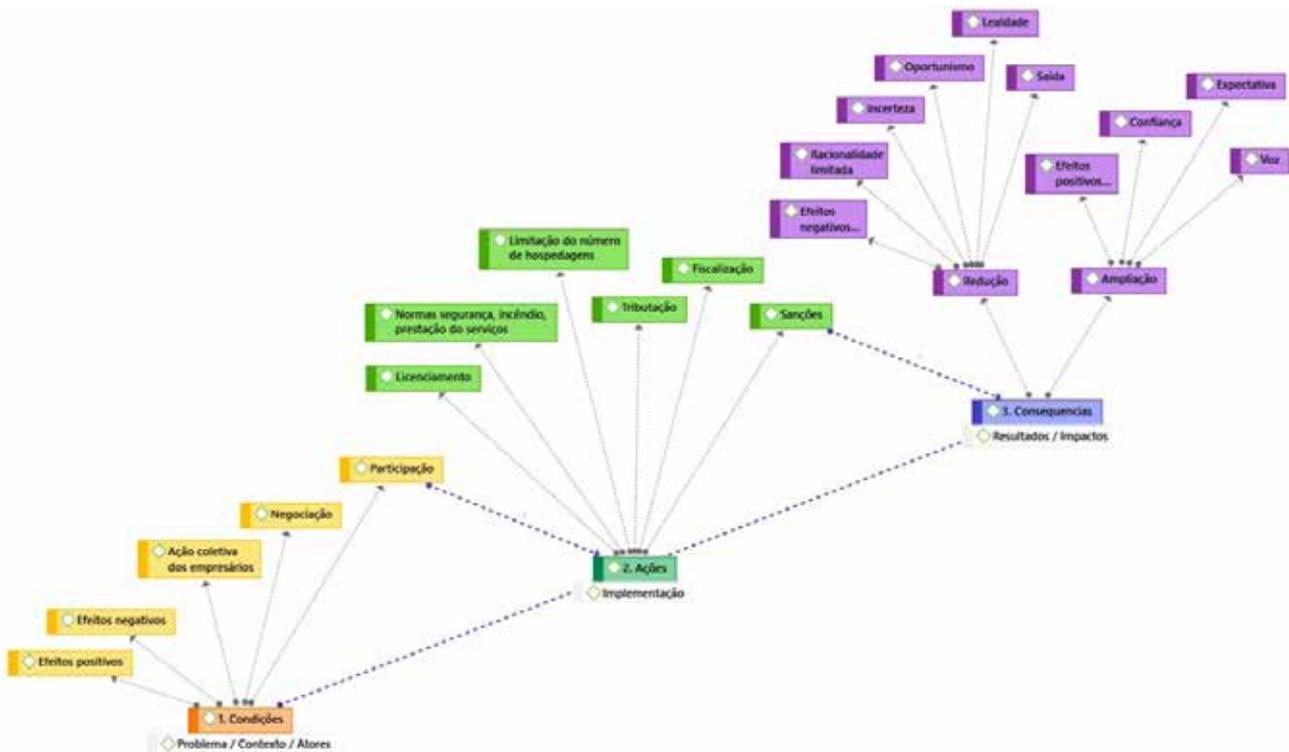
#### **4.2.15 Confiança**

Os entrevistados destacaram a relevância da confiança na relação entre turistas e anfitrião. De um lado, há a confiança do turista no anfitrião a ponto de se deslocar até um destino acreditando que terá um serviço de hospedagem seguro e correspondente ao que foi anunciado. E, por outro lado, a confiança do anfitrião em um desconhecido com o qual está interagindo e permitindo o uso do seu bem patrimonial, juntos numa mesma residência. Entre turistas e anfitriões, também é importante a confiança na plataforma, principalmente nos casos em que uma das partes cause dano à outra. Os entrevistados destacam que, nessas interações, a confiança na capacidade do setor público em dar mais segurança para as partes é relevante, mas ressaltam que ela é frustrada em razão da não regulação.





**Figura 2 - Diagrama da Teoria Fundamentada sobre a Análise da Regulação da Oferta de Hospedagem por Plataformas Digitais**



Fonte: Criação própria (2021).

Como exposto na Figura 2, a teoria fundamentada sobre a regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais tem como condições os efeitos negativos e positivos dessa atividade, a ação coletiva dos empresários, as diferentes formas de negociação dos agentes em torno da regulação, principalmente com o setor público, e a participação das partes interessadas na formulação da mesma. Essas condições fundamentam a atuação do setor público na regulação sobre o licenciamento dos estabelecimentos, as normas de segurança, incêndio e de prestação de serviços, a limitação do número de hospedagens, a tributação, a fiscalização e as sanções. A regulação e atuação do setor público perante esses temas relativos à oferta de hospedagem por plataformas digitais terá como consequência a redução dos efeitos negativos, da incerteza, racionalidade limitada, oportunismo, lealdade e saída. A regulação gerará como resultado a ampliação dos efeitos positivos, assim como da confiança, expectativa e voz entre os afetados.

Como fundamento da teoria fundamentada proposta, a oferta de hospedagem por meio de plataformas digitais pode ser **conceituada** como 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, limpeza. É necessário distinguir as diferentes possibilidades dessa hospedagem: apenas uma cama, um imóvel inteiro ou uma unidade habitacional em um imóvel. Nesse último caso, deve ser observado se a oferta consiste na mesma residência ou não do anfitrião e se é parte ou não de um hotel. Ainda, deve ser analisada a duração da oferta de hospedagem com ênfase nos períodos curtos (por exemplo, definindo até 30 dias) e se a mesma está ou não localizada em um condomínio.

Nesse contrato de hospedagem atípico estão envolvidos como **atores principais** o anfitrião, o hóspede e os intermediadores. O anfitrião oferta, por meio de intermediários, uma hospedagem para potenciais hóspedes. Os intermediadores são empresas que atuam na aproximação entre o anfitrião e o hóspede, recebendo remuneração em razão da reserva e contratação de hospedagem, além de serviços, roteiros e itinerários de viagens, o que as aproxima das agências de turismo. Predominantemente os intermediários são plataformas digitais que mantêm semelhanças com agências de turismo online (online travel agency - OTA), mas também podem se enquadrar nessa categoria os aplicativos, as plataformas eletrônicas diversas, os websites de anúncios e reservas, e as redes sociais e similares.

A oferta de hospedagem por plataformas digitais afeta o turismo local gerando efeitos positivos e negativos. Ela traz **efeitos positivos** para o consumidor relacionados a preço, informação, pagamento e produto diferenciado. Esses passaram a ter maiores possibilidades de acesso a hospedagens de custo mais baixo, com boa localização, com maior liberdade em termos de realização de refeições, com maior número de pessoas hospedadas em conjunto e maior contato com a cultura local.

Em relação aos anfitriões, a referida oferta de hospedagem tem como efeito positivo a eficiência nos preços, ou seja, o ajuste da oferta em tempo real, reduzindo tempo ocioso e uma adequação conforme as circunstâncias do mercado. Ela também traz a possibilidade de oferta de um quarto ou imóvel inteiro e se tornou uma alternativa de renda para as pessoas físicas. E ainda possibilita o intercâmbio cultural entre anfitrião e hóspede. Para as empresas que já atuam no setor de meios de hospedagem, essa oferta se configura como uma possibilidade a mais de distribuição, principalmente em períodos que estão com baixa ocupação.

Na economia local, a oferta requer que o anfitrião realize investimentos que normalmente não faria para uso pessoal, assim como a presença de turistas gera a demanda por novos serviços. Os municípios também se beneficiam, pois a oferta permite um grande número de hospedagens em destinos turísticos que estão



Compreendidos os efeitos da oferta de hospedagem por plataformas digitais, o entendimento sobre a regulação da mesma requer considerar a **ação coletiva dos empresários**. Essas negociações podem ser marcadas pela persuasão por parte dos empresários hoteleiros, que buscam fazer prevalecer a sua ideia de restringir a atuação das plataformas. As plataformas, por sua vez, tentam persuadir os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sobre as características de suas atividades, evitando a ampliação da regulação.

Assim, a regulação da oferta de hospedagem pode se inserir em um contexto de barganha envolvendo apoio político a uma ideia em troca de apoio eleitoral. Por outro lado, nessa formulação há raras negociações pautadas na cooperação, que pode ocorrer principalmente por parte de especialistas, visto que, no caso das plataformas e dos empresários, há uma recompensa econômica envolvida.

A formulação da regulação deve ter como fundamento a participação. Para tanto, além de audiências e consultas públicas, os conselhos de turismo devem ser priorizados – e outras instâncias do setor público, como o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, as secretarias de finanças dos municípios, os legislativos municipais e o Congresso Nacional.

Diante desse contexto, a regulação da oferta de hospedagem tem como pilar a exigência de um **licenciamento do anfitrião no setor público**. É a partir do licenciamento que a aplicação das normas, a fiscalização e a tributação podem ocorrer. Ele permite ao setor público ter conhecimento sobre quem são os ofertantes, as características das hospedagens ofertadas e qual o quantitativo em cada região do município. Para tanto, deve seguir os moldes já existentes para outras atividades econômicas. Como parte do licenciamento, estão a comunicação ao órgão público, a vistoria, a emissão de um certificado ou número de registro e sua publicização, além de demais exigências específicas. A comunicação ao órgão público deve ocorrer no início da atividade para que o mesmo possa realizar a verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos, sem prejuízo dos demais poderes de fiscalização que legalmente lhe assistem. Nas hospedagens localizadas em condomínios residenciais, tendo em vista os potenciais efeitos negativos, é importante exigir a ata da assembleia de condômino autorizando a instalação.

Em relação ao certificado ou ao número de registro e sua publicização, ele deve constar nas publicidades da hospedagem, mantido em um local visível dentro da mesma. A regulação também deve contemplar a exigência de o proprietário da hospedagem manter um seguro válido que o proteja das reclamações no âmbito da sua atividade, assim como cubra os riscos de incêndio, danos patrimoniais e morais causados a hóspedes e a terceiros, decorrentes da atividade.



Como parte das normas para a prestação do serviço, a regulação deve tratar da higiene relacionada à arrumação e limpeza das hospedagens e roupas de cama e banho. Sobre a sustentabilidade, a regulação deve prezar pelo consumo eficiente de água e energia, a informação sobre práticas de turismo sustentável, o uso de detergentes e produtos biodegradáveis, a separação de resíduos sólidos urbanos, a formação contínua dos colaboradores sobre boas práticas ambientais e de trabalho, a certificação ambiental. E ainda, a respeito da publicidade, a regulação deve proibir que as plataformas anunciem hospedagens sem o licenciamento.

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 para os meios de hospedagem existentes no município. Assim, essa regulação evita que seja comercializada hospedagem, inclusive em grande escala, numa região que é proibida para os meios de hospedagem.

A definição do número de licenças se pauta na função social da propriedade privada e tem como parâmetro os planos diretores, os estudos de capacidade de carga e a preservação da qualidade de vida da população local. Na definição dos limites, podem ser estabelecidas áreas de maior ou menor restrição, considerando a fração entre número de hospedagens e o número de habitação permanentes. E nas áreas com um excesso de oferta de hospedagens, podem não ser admitidos novos licenciamentos.

Essa limitação tem maior relevância nos municípios ou bairros turísticos e que, portanto, tem maior probabilidade de conviver com um alto número de ofertas de hospedagem por plataformas digitais. Para garantir uma distribuição imparcial do direito de oferta aos anfitriões, pode ser adotado o sorteio. Na limitação do número de hospedagens por região, outras variáveis podem ser consideradas, como a restrição apenas para aquelas que o proprietário não resida na hospedagem, a limitação da duração da estada de cada visitante, e um limite de visitantes por hospedagem, assim como de ofertas por anfitrião.

A **tributação** também compõe a regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais. Ela pode se distinguir entre a incidência sobre a renda total, sobre o valor do serviço ou sobre cada visitante (ou pernoite). Para os dois últimos casos, que não dizem respeito ao tributo sobre renda, é necessária uma legislação federal que defina em que consiste a referida oferta. Dada a proximidade desse contrato atípico com a hospedagem, deve ser analisada a possibilidade da cobrança de Imposto sobre Serviços (ISS) do anfitrião ou da plataforma.

A análise da incidência de ISS sobre as atividades do anfitrião deve considerar, do ponto de vista legal, qual é a obrigação de fazer e o esforço humano relacionado à

atividade. Estando esse serviço regulamentado, para ocorrer a tributação também é necessário que a oferta cumpra os requisitos inerentes à atividade empresarial, ou seja, exercida de forma habitual, visando o lucro, envolvendo mão de obra, insumos, capital e tecnologia e registro como pessoa jurídica.

Já a cobrança de ISS das plataformas digitais requer o exame dos serviços que as mesmas ofertam e o enquadramento das mesmas como operações de licenciamento ou cessão de direito de uso de software ou como agência de turismo para incidir ISS. Em ambos os casos, é importante a análise da evasão fiscal, principalmente relacionada à realização de transações no exterior.

Por outro lado, pode compor a regulação a cobrança de uma taxa do anfitrião, em razão do poder de polícia a ser exercido pelo setor público, ou do hóspede, por cada estadia ou pernoite. Essa forma de tributação poderia ser exigida inclusive de anfitriões que não constituíram atividade empresária. Nesse caso, é necessário observar a destinação do tributo em prol do turismo local, sendo sua utilização deliberada pelo conselho municipal de turismo.

Na regulação da oferta de hospedagem, a abordagem sobre a **fiscalização** é essencial. Para tanto, a regulação deve tratar da estrutura física e de pessoal, o envolvimento das partes interessadas, os tipos e a definição de sanções. No aspecto da estrutura para a realização da fiscalização, é importante a formação de equipe de fiscais para detectar nas ruas e no meio digital as ofertas irregulares de hospedagens por plataformas.

A respeito do envolvimento das partes interessadas, a regulação deve contemplar uma política municipal de incentivo à corresponsabilidade, ou seja, governo municipal, moradores e turistas devem atuar no combate à oferta ilegal de hospedagem. Em todos esses casos, é necessário a regulação contemplar um canal de denúncia, assim como celeridade na resposta aos pedidos de vistoria e fiscalização apresentados.

Também é preciso distinguir a fiscalização sanitária, de segurança, tributária e sobre limitações da oferta. A fiscalização sanitária tem como aspecto central a necessidade de inspeção no local ofertado, tendo em vista a segurança do hóspede e a função social da propriedade. A regulação também deve tratar da fiscalização relacionada à segurança, combate a incêndios e infraestrutura. Ela garantirá segurança não apenas para o turista, mas também do negócio do anfitrião. A fiscalização tributária deve priorizar sua viabilização de forma eletrônica, integrando os sistemas governamentais.







# 5.

## Considerações finais





---

## 5. Considerações finais

Esta pesquisa partiu da proposição de que a oferta de hospedagem por plataformas digitais no Brasil carece de uma regulação. Portanto, a compreensão dos aspectos que compõem essa oferta, em especial suas características, seus efeitos, os hábitos coletivos dos agentes envolvidos, as iniciativas internacionais sobre o tema e as incipientes experiências nacionais são necessários para entender a formulação, a implementação e a avaliação da referida regulação.

Ainda que a regulação esteja mais presente nos estudos de políticas públicas, o enfoque na regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais é incipiente. Ao mesmo tempo, o Brasil possui diversos municípios nos quais essa atividade é visível. Essa situação levou às seguintes indagações: quais as características da regulação a respeito do tema existente em cidades de diferentes países? Quais os pensamentos e ações dos agentes públicos e privados ao turismo e dos especialistas a respeito da regulação da oferta de acomodações para turistas? Que lições podem ser tiradas para a formulação de políticas públicas e normas jurídicas sobre o tema no Brasil?



2017 / 2018). Essa última diz respeito apenas à cooperação para o compartilhamento de dados da plataforma com o setor público. Também foram analisados os projetos no Congresso Nacional, dos quais dois foram arquivados em função do final da legislatura (Projeto de Lei nº 6.431/2016 e Projeto de Lei nº 748 de 2015) e o Projeto de Lei nº 2.474 / 2019 que está em tramitação.

Foi observado que os referidos projetos de lei conceituam a oferta de hospedagem como locação por temporada, já que as leis municipais a compreendem como meio de hospedagem remunerada em residência. O licenciamento nas normas municipais analisadas envolve a comunicação ao órgão público e a exigência de certificado/número de registro e sua publicização, mantendo em local visível, próximo à porta de entrada, placa informando o número da inscrição. As normas também definem que, nos casos de exploração de imóveis residenciais de forma remunerada em condomínios, deve ser autorizada pela convenção de condomínio.

Sobre as regras para o edifício e para a prestação do serviço, as normas municipais analisadas tratam, além de instruções gerais, de informação ao hóspede sobre as regras no estabelecimento, de publicidade e de direitos do consumidor. A lei de Ubatuba tem um enfoque no zoneamento, devendo a oferta de hospedagem estar em consonância com as regras e restrições do loteamento que se localizam.

As leis municipais trazem a obrigatoriedade de pagamento do Imposto sobre Serviços (ISS) e em Caldas Novas (Goiás) há ainda a incidência da Taxa Anual de Funcionamento sobre proprietários ou intermediadores. Sobre a fiscalização, as normas municipais discorrem sobre a estrutura para a realização da mesma, assim como medidas específicas na sua operacionalização. A respeito das sanções, os documentos analisados tratam de advertência, violação das regras de convivência, responsabilidade proprietário/administrador e das plataformas, cancelamento ou interdição, multa e sua destinação, além das sanções positivas.

A respeito do acesso aos dados da oferta de hospedagem pelas plataformas a lei de Caldas Novas instituiu que, a cada trimestre, o contribuinte deve informar o poder público, assim como o Município de São Bento do Sapucaí que autorizou o Poder Executivo local a cooperar com o Airbnb para o compartilhamento de dados.

A indagação seguinte, sobre quais os hábitos de pensamento e ação dos agentes públicos e privados e especialistas a respeito da regulação da oferta de acomodações para turistas, foi esclarecida primeiramente identificando os principais agentes envolvidos com o tema. Além do hóspede, do anfitrião e das plataformas, existem as organizações representativas da hotelaria, com destaque para a ABIH, o FOHB e a Resorts Brasil. No setor público, o maior destaque é para o Conselho Nacional de Turismo, além do papel relevante do Poder Legislativo.





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 para os meios de hospedagem existente no município. E a tributação também deve estar presente, distinguindo a incidência sobre a renda total, ou sobre o valor do serviço ou sobre cada visitante (ou pernoite).

Também se propõe, como parte da teoria fundamentada, que, para o êxito da regulação, é necessária a fiscalização sanitária, de segurança, tributária e sobre limitações da oferta, as quais requerem estrutura física e de pessoal, o envolvimento das partes interessadas, os tipos e a definição de sanções. Essas sanções para hóspedes, anfitriões ou intermediários devem ser julgadas por uma junta e podem ser compostas por advertências, multas, interdição da hospedagem, cancelamento do licenciamento, além das sanções positivas, como a participação em divulgações ou capacitações promovidas pelo órgão público.

Argumenta-se, na teoria fundamentada proposta, a regulação da oferta de hospedagem que, 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, a regulação e a respectiva obrigação de licenciamento, oferta de cursos, assim como a fiscalização, trazem maiores conhecimentos sobre aspectos técnicos de segurança. Do lado dos hóspedes, a regulação atenua a incerteza relativa à segurança da hospedagem, idoneidade do anfitrião, assim como a responsabilidade civil desse e da plataforma em caso de dano ao hóspede. A regulação também reduz o oportunismo ligado à obtenção de maiores lucros em razão de uma arrecadação tributária inferior.

Portanto, defende-se que a regulação, de acordo com os preceitos expostos, atende à expectativa de que o setor público a estabeleça, atendendo a essa modificação da sociedade, mas observando as normas já existentes em outros países e os impactos da mesma e reduzindo a desigualdade em relação aos meios de hospedagem. Assim, a regulação traz um ambiente institucional de confiança no setor público, na medida em que esse 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 cause 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.

Diante das etapas realizadas na pesquisa, foi possível alcançar o primeiro produto proposto no projeto, que é o panorama da regulação da economia colaborativa com



---

Portanto, a exposição dessas propostas evidencia que a presente pesquisa não esgota a análise da regulação da oferta de hospedagem por plataformas digitais. Mas colocou em destaque um objeto até então pouco visto pelos pesquisadores e principalmente pelos tomadores de decisão no Brasil e que, portanto, precisa ser mais bem compreendido e convertido em normas jurídicas e políticas públicas.

## Referências bibliográficas

AIRBNB. Portugal - considerações fiscais sobre o alojamento local. 2018. Disponível em: <https://assets.airbnb.com/help/airbnb-pwc-taxguide-portugal-pt.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

AIRBNB. Hospedagem responsável em Portugal. Disponível em: <https://www.airbnb.com.br/help/article/1385/hospedagem-responsavel-em-portugal> Acesso em: 10 fev. 2021.

AIRBNB. Coleta e remessa de imposto sobre ocupação pela Airbnb em Portugal. Disponível em: <https://www.airbnb.pt/help/article/2290/coleta-e-remessa-de-imposto-sobre-ocupacao-pela-airbnb-em-portugal>. Acesso em: 10 fev. 2021a.

AIRBNB. Cataluña/Barcelona. Disponível em: <https://www.airbnb.es/help/article/862/catalunabarcelona>. Acesso em: 10 fev. 2021b.

AIRBNB. Cidade de Nova York, Nova York, EUA. Disponível em: <https://www.airbnb.com.br/help/article/868/cidade-de-nova-york-nova-york-eua>. Acesso em: 8 fev. 2021c.

ALENCAR, E. Pesquisa em turismo. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007.

ANDERSON, J. E. Public policymaking. Boston: Wadsworth, 2011.

AXELROD, R. La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos. Madrid: Alianza, 1986.

BARCELONA. Què és el PEUAT? Disponível em: <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/ca/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BARCELONA. El plan que regula los alojamientos turísticos se adapta a la nueva normativa de hogares compartidos. Disponível em: [https://htgrq5pvbaevns7dq7tkeomjfy--ajuntament-barcelona-cat.translate.google.com/ecologiaurbana/ca/noticia/el-pla-que-regula-els-allotjaments-turistics-sadapta-a-la-nova-normativa-de-llars-compartides-2\\_1032875](https://htgrq5pvbaevns7dq7tkeomjfy--ajuntament-barcelona-cat.translate.google.com/ecologiaurbana/ca/noticia/el-pla-que-regula-els-allotjaments-turistics-sadapta-a-la-nova-normativa-de-llars-compartides-2_1032875). Acesso em: 26 fev. 2021a.

BARCELONA. Buscador de pisos. Disponível em: <https://meet.barcelona.cat/habitatge/turistics/es> Acesso em: 26 fev. 2021b.

BARCELONA. Llamamiento a la colaboración ciudadana para combatir las viviendas turísticas ilegales. Disponível em: [https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/es/noticia/llamamiento-a-la-colaboracion-ciudadana-para-combatir-las-viviendas-turísticas-ilegales\\_368904](https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/es/noticia/llamamiento-a-la-colaboracion-ciudadana-para-combatir-las-viviendas-turísticas-ilegales_368904) Acesso em: 26 fev. 2021c.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF.

BRASIL. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei nº 12.974, de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo. Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 13.777, de 20 de dezembro de 2018. Altera as Leis nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), para dispor sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro. Brasília, DF.

BRASIL. Projeto de Lei nº 748, de 2015. Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991 para atualizar o regime da locação para temporada, disciplinando a atividade de compartilhamento de imóveis residenciais por meio de sítios eletrônicos ou aplicativos. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6431, de 2016. Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para regulamentar a locação de imóveis residenciais por temporada por meio de sítios eletrônicos ou plataformas congêneres. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria nº 192, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Brasília, DF, 2018a.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2474, de 2019. Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para disciplinar a locação de imóveis residenciais por temporada por meio de plataformas de intermediação ou no âmbito da economia compartilhada. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.819.075 - RS. Brasília, DF, 25 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.659. Brasília, 24 fevereiro 2021a.

CALDAS NOVAS. Prefeitura Municipal. Lei Complementar Municipal nº 099, de 18 de dezembro de 2017. Que regulamenta a exploração de imóveis residenciais como meio de hospedagem remunerada no município de Caldas Novas/GO, e dá outras providências. Caldas Novas, GO, 2018.

CATALUNYA. Decreto nº 75 / 2020. Disponível em: <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=879876>. Acesso em: 22 fev. 2021.

CATALUNYA. Impost sobre les estades en establiments turístics. Disponível em: <https://atc.gencat.cat/ca/tributs/ieet/> Acesso em: 22 fev. 2021.

CATALUNYA. Viviendas de uso turístico. Disponível em: [http://empresa.gencat.cat/es/treb\\_departament/treb\\_preguntes\\_i\\_respostes/emo\\_turisme/emo\\_habitatges/](http://empresa.gencat.cat/es/treb_departament/treb_preguntes_i_respostes/emo_turisme/emo_habitatges/) Acesso em: 22 fev. 2021a.

CONSIDINE, M. Making public policy. Cambridge: Polity Press, 2005.

DEY, I. Grounding categories. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. The Sage Handbook of Grounded Theory. London: Sage Publications, 2010.

DOBBINS, J. How to host on Airbnb legally. The New York Times. 2017 Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/04/07/realestate/how-to-host-on-airbnb-legally.html>. Acesso em: 16 out. 2020.

DREDGE, D.; GYIMÓTHY, S. (Org.) Collaborative economy and tourism: perspectives, politics, policies and prospects. Cham, Switzerland: Springer, 2017.

EDELMAN, B.G.; GERADIN, D. Efficiencies and regulatory shortcuts: how should we regulate companies like Airbnb and Uber? Stanford Technology Law Review, v.19, n. 2, p.293-328, 2016.

FERREIRA, J. A.; FARIA, G. P.; GOMES, B. M. A Institucionalidades do setor público no turismo: uma análise da regulação do Airbnb. Anais ... Fórum Internacional de Turismo do Iguassu. Foz do Iguaçu, 2020.

GOMES, B. M. A. Políticas públicas de turismo e os empresários. São Paulo: All Print, 2018.

GOMES, B.M.A.; BAHL, M.; TELES, M.A. Estado, desenvolvimento e turismo: um enfoque no transporte aéreo de passageiros. In: ANJOS; F. A.; ANGELI, N. P. (Org.). Turismo e Desenvolvimento Econômico. Itajaí: Univali, 2016.

GRIMMER, L.; VOROBOVAS-PINTA, O.; MASSEY, M. Regulating, then deregulating Airbnb: the unique case of Tasmania (Australia). Annals of Tourism Research, v. 75 p. 304–307, 2019.

GUTTENTAG, D. regulating innovation in the collaborative economy: an examination of Airbnb's early legal issues. In: DREDGE, D.; GYIMÓTHY, S. (Org.). Collaborative economy and tourism: perspectives, politics, policies and prospects. Cham, Switzerland: Springer, 2017.

HAJIBABA, H.; DOLNICAR, S. Regulatory Reactions Around the World. In: DOLNICAR, S. Peer-to-peer accommodation networks: pushing the boundaries. Oxford: Goodfellow Publishers Limited, 2018.

HALL, C. M. Tourism planning. Essex: Pearce, 2008.

HODGSON, G. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. Cambridge, Journal of Economics, v. 27, n.2, p. 159-175, 2003.

HODGSON, G. O que são instituições? In: SALLA, A.O.T; PESSALI, H.F.; FERNANDEZ, R.G. Economia institucional. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

JOHN, P. Analysing public policy. Routledge, Oxon, 2012.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI E. (orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, J.K. Agendas, alternatives, and public policies. Harlow: Pearson, 2014.

LISBOA. Regulamento municipal do alojamento local. 2019. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/125933896/details/normal?l=1>. Acesso em: 26 fev. 2021.

LOBO, Y.S. Economia colaborativa e destinos turísticos urbanos: uma análise da distribuição espacial da Airbnb em Curitiba. Dissertação (Mestrado em Turismo), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MATTEUCCI, X.; GNOTH, J. Elaborating on grounded theory in tourism research. *Annals of Tourism Research*, v.65, p.49–59, 2017.

MARTINS, S. Airbnb e regulação responsiva: uma análise do Projeto de Lei do Senado nº 748/2015. *Journal of Law and Regulation*, v. 3, n. 2, p. 113-130, 2017.

MILLER, Stephen R. Transferable sharing rights: a theoretical model for regulating Airbnb and the short-term rental market, SSRN, p.1-8, 2014.

NEW YORK. New York State Multiple Dwelling Law. 2018. Disponível em: [https://www1.nyc.gov/assets/buildings/pdf/multiple\\_dwelling\\_law.pdf](https://www1.nyc.gov/assets/buildings/pdf/multiple_dwelling_law.pdf). Acesso em: 15 fev. 2021.

New York. Hotel Room Occupancy Tax. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/finance/taxes/business-hotel-room-occupancy-tax.page> Acesso em: 15 fev. 2021a.

NEW YORK. About illegal short-term rentals. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/speciaenforcement/stay-in-the-know/information-for-hosts.page>. Acesso em: 19 fev. 2021b.

NEW YORK. Certificate of occupancy. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/buildings/homeowner/certificate-of-occupancy.page> Acesso em: 15 fev. 2021c.

NEW YORK. New York City Zoning Code. Disponível em: <https://zr.planning.nyc.gov>. Acesso em: 19 fev. 2021d.

NIEUWLAND, S.; MELIK, R.V. Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals, *Current Issues in Tourism*, v.23, n.7, p.811-825, 2020.

OLTERMANN, P. Berlin ban on Airbnb short-term rentals upheld by city court. *The Guardian*. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2016/jun/08/berlin-ban-airbnb-short-term-rentals-upheld-city-court>. Acesso em: 16 out. 2020.

O'REGAN, M.D.; CHOE, J. Airbnb: turning the collaborative economy into a collaborative society. In: DREDGE, D.; GYIMÓTHY, S. (Org.) *Collaborative Economy and Tourism: Perspectives, Politics, Policies and Prospects*. Cham, Switzerland: Springer, 2017.

OSTROM, E. Do institutions for collective action evolve? *Journal of Bioeconomics*, v.16, n.1, p.83-90, 2014.

PESSALI, H. F. *Nanoelementos da mesoeconomia: uma economia que não está nos manais*. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

PESSALI, H.; GOMES, B. (Org.). Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPress. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 128/2014. Aprova o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local. 2014. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/56384880>. Acesso em: 26 fev. 2021.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 63/2015. Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, que estabelece o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local. 2015. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/67059141>. Acesso em: 26 fev. 2021.

PORTUGAL. Lei nº 62/2018. Altera o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto. 2018. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/116152179>. Acesso em: 26 fev. 2021.

PORTUGAL, 2020. Portaria nº 262/2020. Define condições mínimas de funcionamento que efetivamente as modalidades de estabelecimentos de alojamento local. 2020. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/147814581>. Acesso em: 26 fev. 2021.

POWELL, P. P.; DIMAGGIO, P. J. (Org.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

ROOM, G. Complexity, institutions and public policy: agile decision-making in a turbulent world. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

SALMAN, J.E.A.; FUJITA, J.S. Inovações tecnológicas baseadas na economia colaborativa ou economia compartilhada e a legislação brasileira: o caso Uber. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, v. 4, n. 1, p. 92 – 112, 2018

SANS, A. A.; DOMÍNGUES, A. Q. Unravelling AIRBNB: urban perspectives from Barcelona. In: RUSSO, A.P.; RICHARDS, G. (Org.). Reinventing the local in tourism: producing, consuming and negotiating place. Bristol: Channel View Publications, 2016.

SÃO BENTO DO SAPUCAÍ. Prefeitura Municipal. Lei nº 2017, de 10 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a autorização para o Município assinar Memorando de Entendimento (MOU) com a empresa Airbnb Ireland UC. São Bento do Sapucaí, SP, 2018.

SIMON, H. Rational decision making in business organizations. American Economic Review, v. 69, n.4, p. 493-513, 1979.

SINCLAIR, M. T.; STABLER, M. The economics of tourism. London: Taylor & Francis, 2002.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamenta. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SULLIVAN, C; HOOK, L. Airbnb agrees to enforce rental limits in London and Amsterdam. Financial Times. 2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/fafd8d58-b7bd-11e6-ba85-95d1533d9a62>. Acesso: 16 out. 2020.

TAROZZI, Massimiliano. O que é grounded theory: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados. Trad. Carmem Lussi. Petrópolis: Vozes, 2011.

TAVOLARI, B. Airbnb e os impasses regulatórios para o compartilhamento de moradia: notas para uma agenda de pesquisa em direito. In: ZANATTA, R.A.F.; PAULA, P.C.B.; KIRA, B.; PACHECO, J.E.C. Economias do Compartilhamento e o Direito. Curitiba: Juruá, 2017.

TEECE, D. J. Profiting from technological innovation: Implications for integration, collaboration, licensing and public policy. Research Policy, 15, p. 285-305, 1986.

TIMMERMANS, S.; TAVORY, I. Advancing Ethnographic Research through Grounded Theory Practice. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. The Sage Handbook of Grounded Theory. London: Sage Publications, 2010.

UBATUBA. Prefeitura Municipal. Lei nº 4140, de 25 de janeiro de 2019. Disciplina a instalação e funcionamento do meio de hospedagem remunerado em residência com prestação de serviços no município de Ubatuba/SP, e dá outras providências. Ubatuba, SP, 2019.

VILLALOBOS, L. Airbnb não pode ter casas sem registo a partir deste sábado. Público. 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/06/30/economia/noticia/airbnb-nao-pode-ter-casas-sem-registo-a-partir-deste-sabado-1777532>. Acesso: 16 out. 2020.

WEGMANN, J.; JIAO, J. Taming Airbnb: toward guiding principles for local regulation of urban vacation rentals based on empirical results from five US cities. Land Use Policy, 69, p.494–501, 2017.



ENAP  
Cadernos

nº 119

**Coleção:** *Regulação*  
■■■■■■■■□□□□