



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 - www.cade.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 21/2020/DEE/CADE

Processo nº 08027.000294/2020-35

Tipo de Processo: Demanda Externa: Órgãos do Poder Executivo

EMENTA: A presente nota técnica analisa os efeitos concorrenciais dos artigos 17 e 18 do PL 1179/2020. A aplicação de descontos sobre as taxas de retenção dos aplicativos de serviços de transporte e outros correlatos impacta negativamente o desempenho das empresas e altera artificialmente as condições de concorrência nos mercados afetados. Apresentam-se as preocupações concorrenciais decorrentes de tais normas, a título de advocacia da concorrência, com o intuito de aprimorar o processo legislativo e evitar os possíveis efeitos negativos sobre o ambiente concorrencial.

Versão: Pública

1. Introdução

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenciais. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômico (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos^[1].

A presente nota técnica avalia os efeitos concorrenciais dos artigos 17 e 18 do Projeto de Lei nº 1179, de 2020, que *“institui normas de caráter transitório e emergencial para a regulação de relações jurídicas de direito privado em virtude da pandemia da Covid-19; e altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018”*. Os referidos dispositivos visam regular a cobrança de comissões, taxas e preços realtivos aos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, estendendo seus efeitos para serviços de entrega e serviços de táxi, nos seguintes termos:

CAPÍTULO XI

DAS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Art. 17. A empresa que atue no transporte remunerado privado individual de passageiros, nos termos da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, inclusive por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, reduzirá, a partir da entrada em vigor desta Lei até 30 de outubro de 2020, sua porcentagem de retenção do valor das viagens em ao menos 15% (quinze por cento), garantindo o repasse dessa quantia ao motorista.

§ 1º Fica vedado o aumento de preços das viagens ao usuário em razão do previsto no **caput**.

§ 2º As regras previstas no **caput** e no § 1º aplicam-se aos serviços de entrega (**delivery**), inclusive por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, de comidas,

alimentos, remédios e congêneres.

Art. 18 As regras previstas no art. 17 desta Lei também se aplicam aos serviços e outorgas de táxi, para a finalidade de o motorista ter reduzidas em ao menos 15% (quinze por cento) todas e quaisquer taxas, cobranças, aluguéis ou congêneres incidentes sobre o serviço.

2. **Efeitos concorrenciais das regras previstas nos artigos 17 e 18 do Projeto de Lei nº 1179/2020**

Cumpra destacar, inicialmente, que o Departamento de Estudos Econômicos do Cade (DEE/Cade) já publicou estudos a respeito dos impactos concorrenciais causados pelo surgimento dos serviços de transporte individual de passageiros através de plataformas digitais[2]. Em linhas gerais, as conclusões apontaram para um aumento da concorrência no transporte individual de passageiros, ampliação da demanda com a atração de consumidores que antes não utilizavam esse modal de transporte, redução da assimetria de informação facilitando a escolha do consumidor, redução de preços dos transportes individuais, inclusive dos serviços de táxi. Nesse contexto, o Cade entende que as regras do mercado tendem a ajustar de forma eficiente as relações entre os diversos agentes do mercado.

De forma resumida, os aplicativos de transporte - como Uber, 99 e Cabify - configuram mercados de dois lados, ou seja, são plataformas que agregam os prestadores de serviços (transportadores) e os consumidores facilitando, assim, a interação entre a oferta e a demanda nesse mercado.

Essas plataformas apresentam os chamados “efeitos de rede cruzados”, isto é, quanto mais motoristas elas conseguem associar, mais atrativa ela se torna para os consumidores, que disporão de mais opções de escolha; da mesma forma, quanto mais consumidores ela consegue engajar, mais atrativa ela será para os motoristas, que poderão acessar com facilidade uma parcela maior do mercado.

Esses efeitos de rede cruzados são calibrados pelas comissões que as plataformas cobram dos transportadores e pelos preços das viagens cobrados dos consumidores. Quando uma plataforma quer atrair mais motoristas, ela reduz a comissão cobrada dos transportadores e quando quer atrair mais cliente, ela busca reduzir os preços das viagens – essa pode ser, por exemplo, uma estratégia de uma empresa que está entrando em um determinado mercado e necessita aumentar rapidamente suas bases de transportadores e de passageiros. Ressalte-se, ainda, que as comissões cobradas pelas plataformas visam cobrir custos operacionais, gerar lucro para os investidores e viabilizar novos investimentos em pesquisa e desenvolvimento para produzir mais inovações nesses serviços.

Esse breve resumo do funcionamento das plataformas de serviços de transporte individual de passageiros também se aplica a outras plataformas, como as de delivery e serviços de táxi.

Feita essa explanação, passa-se a avaliação dos possíveis impactos produzidos pelas regras dos artigos 17 e 18 do PL 1179/2020.

O primeiro impacto direto da redução dos percentuais das comissões cobradas pelas plataformas é o efeito negativo sobre os resultados das empresas, isto é, redução de lucros ou aumento de prejuízos, conforme a situação de cada uma. Resultados negativos das empresas que operam as plataformas digitais implicarão queda na qualidade e quantidade dos serviços ofertados, tanto para os transportadores quanto para os consumidores, bem como, redução de investimentos em pesquisa e desenvolvimento para o lançamento de inovações no mercado.

Embora o art. 17, § 1º, vede o aumento de preços em razão da redução de 15% do percentual de retenção prevista no caput do artigo, é possível que as empresas busquem recuperar essa perda aumentando preços com base em outros fatores, como por exemplo, aumentos de custos operacionais que anteriormente poderiam estar sendo absorvidos pela empresa (sem repasse para preços) em razão de pressão competitiva de concorrentes. Caso se confirme esse aumento de preços, é possível que haja redução de demanda pelos serviços oferecidos através dos serviços de aplicativos, o que tornaria, também, a plataforma menos atrativa para os transportadores.

Outro efeito a ser considerado é que uma redução linear de 15%[3] (ou qualquer outro percentual aplicado de maneira uniforme às diversas empresas do mercado) é possível que se esteja impondo um sacrifício muito maior a alguns estabelecimentos em relação a outros. Se no período prévio à pandemia,

uma empresa operava com uma margem de lucro mais baixa do que outras concorrentes (buscando ser mais competitiva), é possível que a mesma seja punida e levada a uma situação financeira precária ou próxima da falência. Outro agente que, no período prévio à pandemia, possuía lucro razoável, sendo um agente maior ou com maior poder de mercado e menor rivalidade, não sofrerá tanto, e terá seu poder de mercado reforçado após a aplicação da norma em análise, seja pela redução da capacidade da empresa que operava com menor margem ou mesmo pela sua saída do mercado.

Nesse sentido, uma redução forçada das margens de lucro das empresas inibe também a entrada de outras empresas que poderiam estar interessadas em entrar no mercado, tendo em vista a limitação da possibilidade de obter retorno sobre os investimentos e, ainda, a inviabilização de estratégias agressivas de preços que, muitas vezes, uma empresa entrante adota para rapidamente alcançar uma parcela significativa do mercado. Dessa forma, há um aumento dos níveis de concentração e reforço do poder de empresas líderes.

Da mesma forma que um desconto linear afeta distintamente as empresas de um mesmo mercado, ele modifica artificialmente a concorrência entre diferentes serviços. No presente caso, há consequências sobre a dinâmica de competição entre os serviços de transporte individual de passageiros através de aplicativos e as plataformas de serviços de taxi, as quais, conforme os estudos do DEE mencionados anteriormente, competem entre si e serão afetados de formas distintas pelo desconto pretendido na projeto de lei ficando sujeitas aos efeitos concorrenciais negativos descritos nos parágrafos anteriores em relação a empresas que competem em um mesmo mercado.

3. Considerações finais

A presente nota analisa possíveis preocupações concorrenciais que podem advir do que preveem os artigos 17 e 18 do Projeto de Lei nº 1179/2020.

A proposta de redução dos percentuais de retenção das plataformas de aplicativos de serviços de transporte individual de passageiros estendida, no que couber, às plataformas de delivery e serviços de táxi podem produzir efeitos econômicos e concorrenciais negativos, a saber:

- a) Impacto negativo sobre os resultados das empresas, reduzindo a quantidade e a qualidade dos serviços ofertados, bem como, investimentos em inovação;
- b) Aumento de preços dos serviços com impacto negativo sobre a demanda, o que também reduziria a atratividade da plataforma para os prestadores de serviço;
- c) A aplicação de um desconto linear para as diferentes empresas atuantes no mercado pode punir uma empresa que esteja buscando ser mais competitiva adotando estratégias de redução de margens e preços – da mesma forma a competição entre diferentes serviços pode ser afetada;
- d) A redução de margens imposta pelo desconto previsto inibe a entrada de novas empresas, que veem reduzidas suas opções de estratégias competitivas e a possibilidade de retorno do investimento, reforçando o poder de mercado das empresas líderes do mercado.

Diante desses possíveis efeitos econômicos e concorrenciais negativos, o DEE/Cade reafirma o seu entendimento de que as atividades econômicas objeto dos artigos analisados, são essencialmente atividades privadas que podem se ajustar através de mecanismos típicos do ambiente de livre concorrência, como, por exemplo, a livre negociação entre as partes.

Com esta nota, espera-se que o DEE/CADE possa auxiliar o Parlamento a encontrar a melhor formatação das normas de caráter transitório e emergencial para o enfrentamento das consequências econômicas e concorrenciais geradas pela pandemia da Covid-19.

Brasília, 25 de maio de 2020.

Assinado eletronicamente

[1] Ver publicações institucionais do DEE em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee>.

[2] Os estudos estão disponíveis no site do Cade: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/documentos-de-trabalho>.

[3] Embora o texto mencione redução de ao menos 15%, dando margem para que essa redução seja ainda maior conforme decisão das empresas, é pouco provável que as mesmas apliquem percentuais maiores do que o mínimo definido em lei, uma vez que se isso fosse considerado vantajoso já teria sido adotado como estratégia competitiva em um ambiente de livre concorrência.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Mendes Resende, Economista-Chefe**, em 25/05/2020, às 21:02, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Gerson Carvalho Bênia, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 25/05/2020, às 21:17, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cade.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0758464** e o código CRC **496BF275**.