

Nota técnica - Progressividade e uso do viário urbano

Como é conhecido, em 10/10 passado o CMUV anunciou a publicação de sua resolução 12 que definia cobrança progressiva pelo uso intensivo do viário urbano para fins comerciais. Em função de uma série de artigos e notas de empresas em relação a tal resolução, consideramos que deveríamos publicar essa nota de esclarecimento.

Entendemos a dificuldade de se compreender tal modelo dado o seu ineditismo. De fato, [tem sido considerada](#) a regulação mais avançada para esse novo modelo de oferta de transporte individual de utilidade pública que tem avançado a passos largos no mundo todo. Um modelo absolutamente simples (e essa talvez seja sua maior virtude) no entanto de compreensão complexa. O fato é que esse modelo regulatório deu grande estabilidade jurídica ao sistema o que garantiu a entrada de três novos atores no mercado além de ter pacificado as relações dos motoristas dessa nova categoria com grupos de interesse da sociedade.

Ao contrário de outras regulações, a prefeitura de São Paulo não tinha nenhum interesse em se tornar sócia do novo negócio. Como qualquer empresa, as operadoras do novo modelo precisam pagar os impostos regulares incluindo o ISS que é devido à prefeitura. A novidade é que, como essa nova modalidade de transportes utiliza a infraestrutura viária que foi paga por todos, optou-se por cobrar da mesma pelo seu uso. Em outras palavras, o custo da infraestrutura é público, porém o ganho da mesma existir é privado. Ou seja, se remunera o uso de uma infraestrutura pública. Esse tipo de cobrança se denomina de “preço público” ou outorga.

Não há nada de novo em se cobrar uma outorga pela utilização da infraestrutura pública. Um dos exemplos mais comuns é a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Os custos públicos para servir o solo são remunerados pelos agentes privados que constroem nesse solo. O modelo mais refinado desse tipo de cobrança são os chamados CEPACS onde o valor do metro quadrado adicional construído em uma determinada área é leiloado entre os empreendedores. Esse é um mecanismo capaz de revelar o valor do metro quadrado para o mercado.

O caso em questão é diferente da outorga aplicada à construção. Em primeiro lugar, o viário é um bem público no sentido amplo se não estiver congestionado. Em uma rua vazia o acréscimo de um veículo não altera em nada a oferta de espaço nas vias. Porém, a partir de um certo ponto, um carro a mais na via passa a representar um custo para todos os outros veículos por conta do congestionamento. Esse custo cresce de forma exponencial. Assim, o custo imposto à sociedade muda em função do grau de ocupação da infraestrutura.

Um segundo ponto é que a outorga aplicada à construção cobra antecipadamente por um fluxo de entrada futuro. Ou seja, o pagamento dessa outorga é patrimonial: paga-se apenas uma vez pelo uso sem prazo definido. Isso não faz nenhum sentido na cobrança do uso do viário que depende essencialmente do fluxo e não do estoque. Cobra-se semanalmente por uma questão operacional mas o fato gerador ocorre a cada minuto rodado dentro desse modal. A cobrança por fluxo garante que firmas pequenas não tenham que realizar nenhum desembolso desproporcional.

Definimos o quanto estaríamos dispostos a adicionar de veículos nesse modal a partir dos nossos estudos do mercado de taxis. Considerando uma frota de aproximadamente 33 mil veículos no início dos estudos, uma das mais baixas entre as grandes cidades latino americanas, avaliamos que a adição de 10 mil taxis ou equivalentes seria perfeitamente absorvida pelo mercado. Essa era inclusive uma estimativa conservadora se comparada com outros estudos. Assim, definiu-se pelo lançamento de mais 5 mil alvarás em uma modalidade diferenciada ainda dentro do modelo convencional – o “Taxi Preto – e mais 5 mil carros equivalentes nesse novo modelo que havia se consolidado sem regulação nos últimos dois anos.

Um aspecto de difícil compreensão pelo público em geral é a “meta quilométrica”. A regulação definiu uma meta de cerca de 27 milhões de quilômetros por mês o que equivalia, à época, ao que 5 mil taxis rodariam em um mês. A grande novidade é que a regulação procura inibir que o mercado atinja essa meta usando apenas o sistema de preços. Ou seja, caso a meta estivesse próxima de ser alcançada, o conselho de regulação desse modal deveria deliberar pela majoração de preço ou pela revisão da meta. Com o aumento de preço os consumidores potencialmente mudariam para o modal Taxi (que tem apenas cobrança patrimonial) reduzindo a demanda pelo novo modal de transportes.

Esse tipo de solução denomina-se uma política pública de “comando”. A alternativa são as políticas públicas de controle. Nesse caso, o controle deveria necessariamente gerar um leilão da quantia definida como meta. Em princípio o setor público deve garantir a concorrência e, portanto, não poderia permitir que todas as quotas desse leilão fossem adquiridas por apenas uma empresa. Assim, deveria dividir os quilômetros em lotes e proibir que uma empresa adquirisse todo o montante ofertado. Um dos problemas dessa opção é que se esse novo mercado fosse menor do que a meta, poderíamos terminar em uma situação na qual apenas uma parte dos créditos seriam adquiridos por apenas uma empresa incumbente dado o seu poder de mercado *ex-ante*. Nesse sentido, a situação é bastante distinta da observada para os CEPACs onde há um estoque claro de terra dada uma determinação urbanística de densidade. Estudamos diversas alternativas de leilão mas todas elas se tornavam altamente complexas pois a definição de um estoque *ex-ante* sempre seria artificial. Por exemplo, como podemos dividir em lotes produtos absolutamente idênticos (quilômetros)?

Claro que o sistema de preço público apresenta uma dificuldade: como determinar o valor inicial do preço por quilômetro. Como esse mercado nunca existiu não era possível encontrar *ex-ante* um preço que equilibrasse o mercado na meta. O leilão não revelaria esse preço pois, como discutimos acima, o estoque não é tangível. Nesse caso optamos inicialmente por uma lógica utilizada para determinar o valor máximo da cobrança da “contribuição de melhoria”: o custo dessa melhoria. Assim, estabelecemos como valor inicial o total gasto em manutenção das vias dividido pelo total de quilômetros rodados na cidade. Para garantir estabilidade ao mercado, considerando que diversas empresas estavam tomando uma decisão de investimento, definimos que esse preço inicial ficaria fixo por 3 meses.

Ocorre que, ao realizar o balanço de quilômetros rodados nesse novo modelo até setembro de 2016, um pouco antes de completar os 3 meses de quarentena imposto à outorga, observamos que o modelo estava bem próximo da meta. Considerando o crescimento nos primeiros meses de operação do modelo, ficou claro que a meta estaria em risco. O CMUV então deveria reagir a tal situação podendo alterar a meta ou o preço pelo uso do viário. A meta foi definida de tal sorte a não gerar um desequilíbrio desse modal na sua plenitude, ou seja, o modal formado pelos taxis e pelo novo modelo de transporte individual de utilidade pública. No entanto, em função da crise econômica que reduziu a demanda por esse modal como um todo, o mesmo vem operando atualmente com capacidade ociosa. Obviamente esse é um fenômeno temporário, até porque esse mercado tende a crescer consideravelmente nos próximos anos. Porém, no momento atual, considerando-se a ociosidade do sistema, não há nenhum motivo para se alterar a meta. Sendo assim, a única medida cabível ao CMUV seria alterar o preço da outorga.

Porém, ao iniciar os estudos para balizar a majoração de preços, ficou claro que o mercado ainda estava essencialmente monopolizado pelo seu incumbente. Esse resultado não foi necessariamente uma surpresa. O setor de plataformas de tecnologia tem uma característica específica denominada de “economia de rede”. Essa característica faz com que um crescimento no número de usuários de um determinado serviço aumente a atratividade do mesmo. Um exemplo desse fenômeno com um produto bastante antigo e que já entrou em desuso, o fax, ilustra o fenômeno. Se não houver nenhum equipamento de fax no mundo, não há nenhum uso para um fax. Quanto mais usuários tiverem o produto, maior a atratividade do mesmo. No caso em questão quanto maior o número de usuários do serviço público de trans-

portes intermediado por operadoras, maior será o número de motoristas parceiros e, portanto, maior será a utilidade de se utilizar o serviço visto que o tempo de espera tende a cair e a diferenciação aumentar, dois elementos altamente atrativos para os usuários. Essa característica faz com que esses mercados tendam a um monopólio sem regulação.

Quando há um ou mais atores muito grandes, os aumentos de preço lineares costumam ter um impacto muito reduzido no consumo total. Por isso, é usual a cobrança discriminada de preços para bens escassos onde não é desejável que o bem seja “sobre-consumido” como água e energia. Como os grandes consumidores (do viário, nesse caso) são menos sensíveis ao preço, um aumento linear teria efeito razoável nos pequenos consumidores mas um efeito muito pequeno nos grandes consumidores. A consequência seria um impacto muito pequeno na quantidade consumida. Assim, para mantermos o mercado dentro da meta estabelecida seria necessário um aumento uniforme extremamente elevado o que tornaria o mercado inviável para as pequenas plataformas que não teriam como pagar o custo fixo com a redução da margem de lucro.

Nesse sentido, a cobrança progressiva serve como mecanismo de incentivo à concorrência além de mais efetiva para frear o aumento da demanda acima da meta. Assumindo que o produto que se está oferecendo é uniforme e que as empresas repassem integralmente a outorga para o consumidor, as empresas deveriam ter exatamente a mesma participação de mercado. Isso porque o consumidor não tem porque pagar mais por um produto idêntico. No entanto, essa afirmação parte de duas hipóteses fortes discutidas a seguir.

Em primeiro lugar, o serviço não é exatamente uniforme pois as empresas maiores conseguem atender à demanda em tempo menor, como discutido acima. Isso significa que apenas uma parcela dos consumidores estarão interessados em mudar de operadora para economizar. Porém, conforme os consumidores migram para as novas operadoras, o serviço das mesmas se torna mais ágil, atraindo mais consumidores e assim por diante. Esse movimento deve continuar até que as empresas tenham exatamente a mesma participação de mercado e, portanto, ofereçam essencialmente o mesmo serviço em termos de agilidade.

A segundo hipótese é que o preço será integralmente repassado para o consumidor. Eventualmente a operadora pode tentar repassar parte do aumento de preço para o motorista. Nesse caso, o motorista estaria interessado em se esforçar para aumentar suas corridas nas empresas menores. Assim, mesmo que a migração de usuários seja mais lenta que no caso de repasse integral, ela deve ser reforçada pela migração de motoristas parceiros. Pode ser ainda o caso que a empresa assuma parte desse custo. Isso é possível apenas se houver margem de lucro extraordinária no mercado ou se a empresa estiver praticando dumping. Em princípio todas as empresas deveriam caminhar para o lucro normal de mercado em um determinado prazo. Se houver dumping o CADE deve entrar em ação. Ainda que tenhamos uma oportunidade única de minimizar o risco de monopolização usando apenas e simplesmente o sistema de preços, o que deve ser aproveitado por qualquer ente da federação, não cabe à prefeitura fiscalizar casos de dumping.

A prefeitura está interessada em evitar a monopolização por uma série de motivos. Além do aspecto de justiça, o monopólio, ao fim e ao cabo, pode prejudicar tanto os consumidores finais como os trabalhadores do setor (nesse caso os motoristas). No momento em que houver apenas uma empresa nesse mercado, a mesma pode subir seus preços até o valor atual cobrado pelos taxis, por exemplo. Por outro lado, pode limitar o retorno dos motoristas parceiros até o limite de sobrevivência como já se vem observando. Ou seja, os cidadãos podem ser prejudicados em última instância.

Como dissemos no começo, esse modelo é ao mesmo tempo muito simples e muito refinado. Ao usar o sistema de preços para o comando da economia ele permite que se resolva simultaneamente diversos problemas econômicos e sociais. Para isso, o modelo precisa ser altamente flexível. É preciso que se ajuste preços segmentados por empresa, horário, local, entre

outras segmentações que se mostrem necessárias. Ao mudar a visão da atuação do estado na economia, precisamos permitir que ele opere no mercado com a liberdade que as empresas têm para alterar o gradiente de preço de seus produtos em função demanda final e da oferta de insumos intermediários.