



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 30 /COGTL/SEAE/MF

Em 13 de outubro de 2011

**Assunto:** Manifestação da SEAE para Audiência Pública da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre o Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

---

## **1. Introdução**

1. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) publicou o aviso de Audiência Pública nº 120/2011, com o objetivo de colher sugestões referentes ao Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, no que se refere aos seguintes aspectos<sup>1</sup>: premissas básicas do plano, aspectos metodológicos do modelo funcional, aspectos metodológicos do modelo de remuneração, estudos dos efeitos dos serviços propostos em relação aos existentes e apresentação dos projetos básicos.

2. Nesse contexto, a participação da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae)<sup>2</sup> tem por objetivo avaliar e, conforme o caso, contribuir para o aprimoramento do referido plano, de modo a colaborar com a eficiência regulatória e a defesa e promoção da concorrência, consoante com suas atribuições legais, definidas no Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, dentre as quais:

---

<sup>1</sup> Os documentos da referida Audiência Pública, inclusive o Plano de Outorga, estão disponíveis na Internet, no seguinte endereço: <http://www.antt.gov.br/acpublicas/apublica2011-120/APublica2011-120.asp> (acesso em 29 de setembro de 2011).

<sup>2</sup> Cumpre destacar que, ao realizar a análise da presente proposta de resolução, a Seae tem por certo que a cobertura legal de todos os dispositivos apresentados já foi objeto de análise pela ANTT.

- Propor, coordenar e executar as ações do Ministério da Fazenda, relativas à gestão das políticas de regulação de mercados, de concorrência e de defesa da ordem econômica;
- Acompanhar a implantação dos modelos de regulação e gestão desenvolvidos pelas agências reguladoras, pelos ministérios setoriais e pelos demais órgãos afins;
- Promover o funcionamento adequado do mercado e, para tanto:
  - Acompanhar e analisar a evolução de variáveis de mercado relativas a setores e produtos ou a grupo de produtos; e
  - Avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens.

## 2. Das Considerações Iniciais

3. Preliminarmente à discussão de mérito da proposição em apreço, cabe fazer uma breve digressão sobre o procedimento de audiências públicas<sup>3</sup>.

4. As audiências públicas são procedimentos que induzem a uma decisão política ou legal com legitimidade, em sua acepção política, e transparência. Cuida-se de uma instância, no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, pela qual a autoridade competente abre espaço para que todos os que possam sofrer os reflexos das decisões tenham oportunidade de se manifestarem, antes do desfecho do processo<sup>4</sup>.

5. Nesse sentido, a participação do cidadão, da sociedade e dos agentes econômicos que atuam em setores regulados na tomada de decisão do órgão regulador apresenta o papel potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de um maior número de informações e visão mais completa dos fatos e das questões relacionados ao objeto da decisão.

6. A efetividade da participação no procedimento de audiência pública, contudo, pode ser comprometida caso o órgão regulador não confira aos atores interessados em se pronunciar no feito os elementos necessários à identificação e à análise do problema, ao

<sup>3</sup> As audiências e as consultas públicas se prestam ao mesmo propósito. Tais procedimentos diferenciam-se, precipuamente, pelo “caráter presencial e menos formal da audiência pública, onde prevalece a oralidade, nada obstando que pontos importantes do debate sejam reduzidos a termo, enquanto que na consulta pública prevalece uma maior formalidade e não há necessidade de reuniões dos consultados.” OLIVEIRA, Ocimar Barros de. A participação do administrado no processo administrativo. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 567, 25 jan. 2005. Disponível na Internet, no seguinte endereço: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6217> (acesso em 6 de junho de 2008). Logo, no presente trabalho, se fará referência apenas à expressão audiência pública, o que abrangerá também o termo consulta pública.

<sup>4</sup> Moreira Neto, apud Soares (2002), define audiência pública como:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual. (SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. Jus Navigandi, op.cit.).

entendimento dos objetivos pretendidos e, ainda que sucinta, à avaliação dos custos e benefícios de sua implementação.

7. Especialmente em relação às agências reguladoras, mais do que simplesmente motivar os seus atos, é desejável que essas entidades, no intuito de melhor validar as suas ações, empreendam estudos das estimativas dos custos implícitos em cada norma proposta, condicionando a sua aprovação, se possível, à demonstração de que os benefícios a serem produzidos por esses regulamentos justificam a sua implementação<sup>5</sup>.

8. A adoção dessa prática permite aos órgãos reguladores conferir estrutura, consistência, rigor e transparência à revisão regulatória, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento regulatório. Embora não seja por si só capaz de determinar as decisões regulatórias, a referida prática consegue informar as discussões e o processo decisório com dados concretos que clareiam o leque de opções disponíveis.

9. Também é salutar para o processo de audiência pública que as manifestações apresentadas, ainda que não vinculem a decisão, posto terem caráter consultivo, sejam analisadas pelo órgão regulador, acolhendo-as ou rejeitando-as, sempre com a devida motivação<sup>6</sup>.

10. Logo, é desejável que as agências reguladoras não apenas realizem audiências públicas, mas que também apresentem os fundamentos pelos quais consideram adequado ou inadequado acolher as colaborações, manifestações e propostas formuladas pela sociedade.

11. Em que pese a adequada iniciativa da ANTT de sujeitar a matéria em apreço ao procedimento de audiência pública, a proposta ainda carece de mais documentos expositivos que permitam realizar o diagnóstico, a identificação e análise dos problemas, a explicitação

---

5 Esse objetivo pode ser alcançado por meio do procedimento da Análise de Impacto Regulatório (AIR), metodologia desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o exame e quantificação de prováveis custos e benefícios decorrentes da implantação de normas novas ou alterações nas existentes. Trata-se de instrumento formal para explicitação dos problemas regulatórios, opções de políticas disponíveis e conseqüências das decisões regulatórias, mediante a utilização de dados empíricos. (ALBUQUERQUE, Kevlia F. “A retomada da reforma/melhora regulatória no Brasil: um passo fundamental para o crescimento econômico sustentado”. Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF). Série Documentos de Trabalho, nº 35, dezembro de 2006. Disponível na Internet: [http://www.seae.fazenda.gov.br/central\\_documentos/documento\\_trabalho/2006-1](http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2006-1) (acesso em 07 de outubro de 2011).

<sup>6</sup> Esse entendimento é partilhado por Justen Filho (2003, p. 20), que preleciona:

No entanto, a mera participação popular e a audiência da sociedade são insuficientes. É fundamental que a atividade decisória da agência incorpore a participação popular, mesmo quando não aceda com as sugestões e propostas apresentadas. Incorporar a participação popular significa reconhecer como relevante a intervenção externa, acolhendo-a ou justificando sua rejeição.

Não se admite o fenômeno que se poderia qualificar como participação externa “cosmética”. A expressão indica a situação em que a agência predetermina sua decisão e desencadeia uma série de formalidades, inclusive com audiências públicas, destinadas apenas a dar uma aparência de democracia à decisão. Assim, ouvem-se os particulares e os segmentos interessados, mas se adota decisão desvinculada de todas as contribuições. (JUSTEN FILHO, Marçal. “Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na ‘regulação independente’?” Revista de Direito Público da Economia, ano 1, n.2, abr./jun. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Obtida via Internet: <http://www.justenfilho.com.br/artigos/mjf62> (acesso em 2 de março de 2008).

dos objetivos pretendidos pela solução regulatória apresentada, bem como uma avaliação, ainda que sucinta, dos custos e benefícios de sua implementação, das instituições e regramentos afetados, além de possíveis soluções alternativas. A ausência desses elementos pode prejudicar a participação dos interessados, bem como os resultados esperados com a discussão.

12. Ademais, é oportuno lembrar que os participantes da Audiência Pública devem ter ampla liberdade de manifestação, emitindo as suas considerações acerca de eventuais qualidades e defeitos do objeto em debate, da efetividade da solução propostas, dos impactos indesejáveis, bem como apresentar alternativas substitutivas à proposta da Administração.

13. Obviamente a audiência pública não é para que a Administração apresente, categoricamente, sua escolha, efetuada anteriormente, e cumpra apenas e tão somente uma etapa formal. Sua finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que se ouça, se questione e se possibilite a proposição de alternativas. Enfim, não é desejável que a agência reguladora desencoraje a participação dos interessados, diante da necessidade de promoção da intercomunicação, pois se trata de um diálogo entre as autoridades e os cidadãos.

### **3. Do Plano de Outorga Submetido à Audiência Pública**

14. A Audiência Pública em tela tem por objeto o Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – STRIP apresentado pela ANTT e seus respectivos Anexos, que tratam dos seguintes aspectos: premissas básicas do plano, aspectos metodológicos do modelo funcional, aspectos metodológicos do modelo de remuneração, estudos dos efeitos dos serviços propostos em relação aos existentes e apresentação dos projetos básicos.

15. No modelo previsto, o Poder Concedente atua nas atividades estratégicas, como a determinação dos parâmetros operacionais, a fiscalização e a regulação da tarifa, enquanto as empresas prestam o serviço, dentro dos limites definidos pelo Poder Concedente. Assim, o plano de outorga foi concebido no âmbito do Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - ProPass Brasil, em cumprimento às atribuições conferidas à ANTT.

16. O plano em análise contempla ligações entre 1.932 municípios, distribuídos por todas as regiões do país, resultando em mais de 19.000 pares de origem e destino de viagens interestaduais. Tais ligações foram estruturadas segundo uma lógica operacional concebida por meio de um conjunto de 1.967 linhas de transporte, segmentadas em 18 grupos e 60 lotes que compõem a Rede Nacional de Transporte Rodoviário de Passageiros, transportando aproximadamente 50,2 milhões de passageiros por ano.



17. O documento em comento está organizado em capítulos, de forma a abranger os conteúdos exigidos pela Portaria nº 274/2007 do Ministério dos Transportes, conforme descrito a seguir:

- i) Apresentação – contém a estrutura do Plano de Outorga;
- ii) Introdução – trata do arcabouço legal que norteou a elaboração do Plano de Outorga;
- iii) Premissas Básicas – trata das diretrizes e conceitos gerais considerados no Plano de Outorga; dentre as premissas, podemos destacar:
  - Manutenção do atendimento integral do mercado atual;
  - Consistência geográfica do atendimento;
  - Uso de ônibus convencional com sanitário, no mínimo;
  - Manutenção das regras para serviços diferenciados;
  - Ampliação da rede de atendimentos atual.
- iv) Aspectos Metodológicos do Modelo Funcional – detalha os critérios e os procedimentos utilizados na elaboração dos projetos básicos dos lotes e dos parâmetros operacionais específicos para cada linha;

A escolha pela licitação de lotes de linhas foi feita de maneira a juntar, em um mesmo lote, linhas com maior e menor demanda, criando uma situação de subsídio cruzado entre ligações.

Já a lógica do chamado Modelo Funcional é, basicamente, o cálculo dos parâmetros de oferta necessários ao atendimento da demanda resultante de uma extensa pesquisa de campo. Dentre os parâmetros de oferta, destacamos a quantidade de operadores de cada linha e a definição da frota necessária.
- v) Aspectos Metodológicos do Modelo de Remuneração – apresenta os procedimentos utilizados para a elaboração dos estudos de Viabilidade Econômico-Financeiros, bem como dos Coeficientes Tarifários Máximos de Referência dos Lotes (“CT”);

Basicamente, trata-se da precificação dos serviços para fins de definição do CT máximo. Se o modelo funcional calcula qual é a oferta necessária para atendimento da demanda, aqui há a precificação da oferta. Tal precificação foi feita a partir de trabalho de consultoria contratada, que utilizou métodos econométricos para definir funções-custo. Calculado o custo, este foi rateado entre a produção de transporte, para a obtenção do CT.
- vi) Estudos dos efeitos dos serviços propostos em relação aos existentes
- vii) Apresentação dos Projetos Básicos: descrição dos itens contidos nos projetos básicos dos lotes a serem licitados;

viii) Deliberação da Diretoria da ANTT aprovando o envio do Plano de Outorga para o Ministério dos Transportes.

18. O Anexo I do plano de outorgas apresenta a metodologia de estimativa da demanda e do cálculo de viabilidade para linhas novas e oriundas de medida judicial, o Anexo II contém os resultados dos estudos de viabilidade das ligações novas e oriundas de medidas judiciais, o Anexo III traz a relação das linhas originalmente de curta distância incorporadas na licitação das linhas de longa distância, o Anexo IV apresenta a estrutura da planilha de referência para cálculo dos coeficientes tarifários e, por fim, o Anexo V contém os projetos básicos dos 18 grupos que agregam os lotes de linhas a serem licitados.

19. É a breve descrição do plano.

### 3.1. Do Problema Identificado

20. O art. 21 da Constituição Federal de 1988 estabelece, entre as competências da União, a exploração, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

21. A Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, em seu art. 13, estabelece o regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros:

Art. 13. As outorga a que se refere o inciso I do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

(...)

IV - permissão, quando se tratar de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculados da exploração da infra-estrutura;

22. A mesma Lei nº 10.233/2001 define os objetivos da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

...

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas.

23. Ademais, a já mencionada Lei nº 10.233/2001, em seu art. 26, determinou a competência da ANTT para gerir o processo licitatório para a delegação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

I – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

24. O Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, em seu art. 98, manteve as permissões de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores a sua edição, pelo prazo improrrogável de 15 anos, contados da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993.

25. Dessa maneira, 98,5% das ligações que compõem o Sistema de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - STRIIP tiveram seus termos contratuais vencidos em 8 de outubro de 2008 e, portanto, devem ser licitados. Não obstante, a licitação ora em análise cobre somente 90% do total, ficando o restante para outro momento.

26. A fim de evitar a descontinuidade em tais serviços, a ANTT editou duas resoluções que estabeleceram o regime de Autorização Especial para a prestação dos serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros: a Resolução ANTT nº 2.868, de 04 de setembro de 2008, que trata dos serviços interestaduais com extensão superior a 75 km e a Resolução ANTT nº 2.869, de 04 de setembro de 2008, que trata dos serviços internacionais e dos serviços interestaduais com extensão igual ou inferior a 75 km. A Resolução ANTT nº 2.868 foi posteriormente alterada pelas Resoluções ANTT nº 3.320, de 18 de novembro de 2009, e nº 3.654, de 14 de abril de 2011. A Resolução ANTT nº 2.869, por sua vez, foi alterada pelas Resoluções ANTT nº 3.321, de 18 de novembro de 2009, e nº 3.655, de 14 de abril de 2011. Portanto, o sistema opera com base nessas resoluções.

27. Na licitação, as empresas vão disputar entre si as linhas que desejam operar. Para tal, a ANTT elaborou o Plano de Outorga ora em análise, referente às linhas interestaduais, independente da extensão da linha. Para cada lote, foi elaborado um documento denominado Projeto Básico, contendo informações sobre conjunto de linhas que compõe os lotes do grupo, itinerário das linhas, cidades atendidas, número de empresas previsto para cada linha, número mínimo de viagens e tarifa máxima de referência, entre outros.

28. O Plano de Outorgas foi encaminhado pela ANTT à aprovação do Ministério dos Transportes – MT, conforme atribuição conferida à agência pela Lei nº 10.233/2001. Assim, após aprovação do plano pelo MT, a Agência está promovendo a presente Audiência Pública.

29. No entanto, para além da regularização da situação legal em que se encontra o setor, entende-se que esta é uma oportunidade para se buscar promover melhorias no setor, com vistas a se encontrar a melhor maneira de atender a um segmento de atividade tão importante para a integração e o desenvolvimento nacionais.

30. Dessa forma, é preciso reconhecer o esforço empreendido pela ANTT no sentido de regularizar e ampliar a eficiência do setor de transportes rodoviário de passageiros, inclusive suprimindo eventuais lacunas de definição de diretrizes de políticas públicas setoriais. Não obstante, como será mostrado ao longo deste parecer, parece oportuno pensar-se em mudanças significativas na estruturação do setor, as quais podem resultar em aumento da concorrência e da eficiência, maior qualidade do serviço e menores tarifas.



### **3.2. Das Instituições Impactadas**

31. Considerando os interessados nos atos da ANTT, é razoável supor que a norma em comento atinja potencialmente: a própria agência, as permissionárias, os usuários de serviço público de transporte rodoviário interestadual de passageiros e os potenciais interessados em participar das licitações.

## **4. Da Análise**

32. Como mencionado anteriormente, a análise desta Secretaria tem como foco as preocupações relacionadas à concorrência e à regulação econômica, com vistas à promoção da eficiência econômica, de modo a se maximizar o bem-estar econômico.

### **4.1. Dos Possíveis Impactos Concorrenciais**

33. Para avaliar possíveis consequências da proposta de resolução, segundo o aspecto concorrencial, utiliza-se metodologia desenvolvida pela OCDE<sup>7</sup>. O método consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise e avaliação do impacto concorrencial das políticas públicas, segundo três aspectos básicos, cada um deles subdividido em várias questões que esgotam cada tema: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º efeito – limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i. conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii. estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii. limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv. aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v. criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito – limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i. controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii. limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;

---

<sup>7</sup> OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível na Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf> (acesso em 21/07/2010).

A

- iii. fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv. aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

3º efeito – diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i. estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii. exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii. isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv. reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

34. Portanto, considera-se possível que o Plano e Outorgas proposto pela ANTT venha a causar o 1º efeito acima mencionado (*limitação do número ou variedade de fornecedores*), pois estabelece regime de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento. Em suma, tal impacto sobre a concorrência origina-se, primordialmente, do regime de exploração proposto, que adota a figura jurídica da permissão, a qual pressupõe licitação (impedido a livre entrada e saída de ofertantes), presença de poucos ou mesmo somente um ofertante em cada rota, prazo de duração fixado *ex-ante* e controle das tarifas.

35. Além disso, também é possível que a proposta cause o 2º efeito (*limitação da concorrência entre empresas*), pois controla ou influencia substancialmente os preços de bens ou serviços. Em resumo, tal impacto sobre a concorrência resulta do fato de o modelo proposto adotar o controle de tarifas, em vez de permitir livre fixação de preços pelos ofertantes.

36. Ademais, como será mostrado mais adiante, a fixação do prazo das permissões excessivamente elevado, superior ao prazo mínimo necessário para garantir o retorno dos investimentos, também impacta negativamente a concorrência, pois limita a ocorrência da concorrência *pelo mercado*.

37. Diante do exposto, será apresentada a seguir uma análise do regime proposto. A partir do referencial teórico da economia e considerando as características do setor, concluir-se-á pela melhor adequação do uso do instituto da autorização para as linhas de TRIP que atendam a determinados requisitos, deixando-se a permissão somente para os casos em que seja efetivamente necessário. Já a questão da fixação do prazo de duração das permissões será retomada mais adiante.

\*

#### 4.1.1. Da Caracterização do Serviço

38. São objeto do Plano de Outorgas os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Tratam-se de ligações entre cidades de diferentes estados da federação. Tal serviço é operado por ônibus rodoviário e, por envolver principalmente longas distâncias, demandam veículos de características diferentes daqueles usualmente utilizados em ambiente urbano, devendo possuir, por exemplo, poltronas acolchoadas e reclináveis, bagageiro e sanitário, além de não ser permitido o transporte de passageiros em pé.

39. Dados relativos ao ano de 2008 indicam que aproximadamente 95% da movimentação interestadual de pessoas no território brasileiro é realizada por intermédio do transporte rodoviário de passageiros, que transporta 131 milhões de passageiros ao ano e movimenta cerca de R\$ 31,7 bilhões de reais.

40. O serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros possui relevância também para o setor de turismo. Pesquisas recentes promovidas pelo Ministério do Turismo indicam que 67,1% das viagens domésticas são motivadas por lazer, seguidas de negócios com 24,2% e outros motivos com 8,7%. A pesquisa também revelou que o item mais adquirido em agência de viagem foi hospedagem (3,8%), seguido por transporte rodoviário (3,6%) e transporte aéreo (3,4%).

41. Na mesma linha, pesquisas acadêmicas também têm demonstrado a importância do setor para o desenvolvimento econômico e social do país. Um exemplo típico é o transporte de malas postais e encomendas, cujo caráter regular, seguro e confiável apresentado pelo transporte de passageiros, atraíram o interesse da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos pelos ônibus, como recurso para a interiorização dos malotes postais. E não é recente a utilização do transporte rodoviário como instrumento do transporte de encomendas, cujo desenvolvimento acompanhou a expansão da malha rodoviária nacional, se mostrando de destacada relevância para o incremento dos fluxos comerciais e da integração social do interior do país.

42. Ademais, devemos destacar também a influência da desconcentração da atividade econômica no processo de estruturação no país de uma rede de cidade relativamente dispersas, que, para se inter-relacionarem, especialmente no que diz respeito ao movimento de pessoas, necessitam da prestação do serviço rodoviário de passageiros, tanto intermunicipal quanto interestadual. Observe-se, ainda, a importância desse transporte para a aglomeração de cidade que formam, ao longo de fronteiras de Estados, espaços urbanos que se apóiam e se beneficiam da concentração populacional, fortalecendo mercados locais interconectados.

43. Genericamente falando, o serviço de transporte rodoviário consiste em contrato pelo qual a transportadora se compromete a transportar, em veículo próprio ou de terceiro (à conta e ordem), o passageiro, que deve pagar a prestação antecipadamente. Por meio deste serviço, a empresa oferece aos seus usuários o deslocamento entre seu ponto de origem e destino, no itinerário que a empresa tem o direito e o dever de explorar, observadas as condições técnicas e operacionais estabelecidas pela agência reguladora.



44. Para a prestação de tais serviços, são necessários principalmente os seguintes ativos: veículos, garagens, sede administrativa, pontos de apoio, pontos de venda e equipamentos. As atividades desempenhadas pelas empresas prestadoras do serviço estão associados aos seguintes processos: definir e executar a estratégia de negócio; desenvolver e gerenciar clientes e mercados; gerenciar controle operacional; gerenciar e realizar manutenção; gerenciar necessidades de demanda; gerenciar treinamento de motoristas; planejar e realizar a disponibilização de motoristas e equipamentos (ônibus); planejar e realizar vendas via agência; planejar e realizar vendas via *call center*; planejar e realizar vendas via internet; realizar atendimento SAC; realizar o transporte de passageiros; realizar suporte a motoristas; fiscalização/auditoria; gerenciar finanças; gerenciar materiais e serviços (compras); gerenciar meio ambiente; gerenciar processos jurídicos; gerenciar recursos humanos; gerenciar saúde e segurança no trabalho; gerenciar tecnologia da informação; e monitorar performance.<sup>8</sup>

45. Assim, um traço característico da atividade é o fato de as empresas prestadoras do serviço atuarem de forma regionalizada, explorando várias linhas, o que é permitido pela estrutura produtiva acima mencionada.

#### 4.1.2. Da Teoria dos Mercados Contestáveis<sup>9</sup>

46. A Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC) surgiu na década de 1980, contrapondo-se aos conceitos inerentes ao mercado de concorrência perfeita.<sup>10</sup> Segundo a TMC, desde que haja uma *concorrência potencial* significativa, dada a ausência de barreiras a entrada e saída da indústria, uma elevada concentração econômica não implica, necessariamente, perda de bem-estar social.

47. São premissas dessa teoria: 1) inexistência de barreiras à entrada e de custos associados à saída; 2) acessibilidade à tecnologia disponível por todas as firmas que operam no setor, com homogeneidade do produto oferecido; e 3) resposta rápida às diferenças de preço por parte dos consumidores. Presentes estas premissas, a eficiência econômica pode ser alcançada sem regulamentação pública, por meio da pressão exercida pelos entrantes potenciais.

48. Assim, dá-se grande importância ao papel da concorrência potencial. Mesmo na presença de fortes economias de escala, as quais podem justificar monopólio ou oligopólio por serem estruturas que minimizam custos, a concorrência potencial impede que as firmas estabelecidas realizem lucros excessivos, pois estas temem a entrada de novos ofertantes no

---

<sup>8</sup> Conforme dados dos estudos realizados pela ANTT para estimar os custos operacionais e os investimentos necessários à prestação dos serviços de TRIP.

<sup>9</sup> Os elementos da presente Seção acerca da Teoria dos Mercados Contestáveis estão baseados em VINHAES, Elbia e SANTANA, Edvaldo. "Mercados contestáveis e competição no novo modelo do setor elétrico brasileiro". In: *Análise Econômica*, ano 18, n.33, março de 2000. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS. 2000.

<sup>10</sup> BAUMOL, WILLIAM J. "Contestable Markets: an uprising in the theory of industry structure", *American Economic Review* 72 (1), march, 1982, pp. 1-15.



mercado. Com tal suposição, conclui-se que até mesmo um monopólio pode, em tese, ser contestável.

49. Pode-se supor, então, que, genericamente, quanto mais fáceis as condições de entrada e saída de uma firma em um determinado mercado, maior o efeito que o potencial competitivo exerce sobre o comportamento dos agentes econômicos atuantes nesse mercado. Assim, em conjunto com a concorrência existente entre esses agentes atuantes, a pressão competitiva dos potenciais entrantes disciplina a prática de fixação de preços e quantidades e, conseqüentemente, o montante de alocação de recursos nessa atividade econômica.

50. Um caso típico da aplicabilidade da TMC é o setor de aviação civil, no qual as companhias aéreas podem deslocar aviões para rotas mais rentáveis a qualquer momento, sem que para isso tenham que incorrer em custos significativos.<sup>11</sup> Na aviação civil, a flexibilidade do estabelecimento da malha aérea é parte fundamental do padrão de concorrência.

51. A livre entrada e saída nas rotas aéreas é viabilizada devido aos custos pouco significativos de deslocamento dos aviões de uma rota para outra, à inexistência de custos afundados relevantes e à ausência de diferenciação do produto relevante, havendo sensibilidade dos usuários à variável preço. Ou seja, os ativos das companhias aéreas não estão vinculados à atuação em uma rota específica, mas ao atendimento de todo o mercado nacional.

52. Atualmente, nos termos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e dá outras providências, as companhias aéreas que ofertam voos regulares são consideradas concessionárias. No entanto, como levantado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), comumente não são adotados os procedimentos típicos de uma concessão, como prévia licitação, e não se prevê, em contrato, elementos comuns de uma concessão, como prazo, controle tarifário e reversibilidade de bens, por exemplo.

53. Assim, a partir dessa constatação, o TCU apontou a necessidade de que o governo definisse qual o regime que julgava mais apropriado para o setor: caso julgasse que a autorização era o mais apropriado, deveria propor a alteração do CBA; caso contrário, se preferisse a concessão, a Anac deveria seguir os ritos formais adequados (licitação, contrato nos moldes da Lei nº 8.987 etc.). Diante disso, o governo optou por elaborar o Projeto de Lei que altera de concessão para autorização, conforme a Resolução nº 005 do Conselho de Aviação Civil (Conac), de 8 de julho de 2009, que aprova proposta de alteração na legislação que rege a outorga de exploração de serviços aéreos:

CONSIDERANDO os estudos realizados no âmbito da Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa, em decorrência de determinação constante do item 9.1.1. Acórdão nº 346/2008-TCU-PLENÁRIO, de 13 de março de 2008;

---

<sup>11</sup> Salvo nos casos em que seja exigida licença para operar determinada linha aérea, o que ocorre basicamente nas linhas internacionais, sujeitas geralmente a acordos bilaterais. Mesmo nesse ramo da aviação, nota-se clara tendência de liberalização nos últimos anos.

(...)

RESOLVE:

1. RECEBER a Proposta de Projeto de Lei elaborada pelo Ministério da Defesa, em atendimento a Resolução nº 007/2008 deste Conselho.
2. ENCAMINHAR a Proposta de Projeto de Lei ao Presidente da República, em atendimento ao disposto no art. 1º do Decreto nº 3.564, de 2000.

#### **4.1.3. Proposta da Seae para o Regime de Outorga**

54. Uma análise das diversas linhas que compõe o atual sistema rodoviário interestadual permite constatar os estágios diferenciados de desenvolvimento dos mercados. Observa-se que a atividade não é homogênea.

55. A depender da região e da linha que se analise, verificam-se significativas diferenças nas estruturas de mercado e, desse modo, nas condições de concorrência. A título exemplificativo, veja-se que, nas viagens interestaduais e internacionais que atenderam os estados do Amazonas e de Roraima, apenas uma empresa prestou o serviço, sendo realizadas 3.510 viagens e transportados 26.571 passageiros, o que gera uma média de 7,57 passageiros por viagem. Já na ligação entre os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, quatro empresas prestaram o serviço, tendo sido realizadas 66.939 viagens e transportados 1.148.098 passageiros, o que propicia média de 17,15 passageiros por viagem.<sup>12</sup>

56. Portanto, para se definir o regime jurídico adequado ao TRIP, o primeiro passo seria estudar a demanda pelo serviço, apurando-se o desejo das pessoas se deslocarem. Em seguida, considerando a função de produção do setor, poder-se-ia estimar modelos de negócio que formariam a malha de linhas. Com esse desenho, considerando a escala mínima viável das empresas, por certo seria constatada a presença de linhas viáveis (ou rentáveis) e inviáveis (ou não rentáveis).

57. Para as linhas viáveis, uma análise da demanda e da função de produção do setor permitiria identificar as seguintes situações:

- linhas que comportam diversos ofertantes atuando em regime de livre entrada e saída; e
- linhas que comportam uma quantidade limitada de ofertantes (sendo necessário, portanto, imporem-se limites à entrada e saída).

58. Para as linhas inviáveis, seria preciso haver algum tipo de subsídio, que poderia ser de pelo menos três tipos:

- subsídio cruzado, a partir da transferência de recursos provenientes de outras linhas (seja por meio de uma mesma empresa que explore linhas viáveis e não viáveis, seja por meio de algum mecanismo que extraia recursos das linhas rentáveis, como contribuições, adicionais ou uma CIDE propriamente dita, por exemplo);

---

<sup>12</sup> Cf. ANTT (2008). “Anuário Estatístico 2008 (Ano Base 2007) – Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros”. Disponível na Internet, no seguinte endereço: <http://www.antt.gov.br/passageiro/anuarios/anuario2008/default.asp> (acesso em 17 de fevereiro de 2011).

- subsídio direto, a partir de recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU);<sup>13</sup> ou
- subsídio governamental, por meio do mecanismo de Parceria Público-Privada (PPP) previsto na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

59. Pelas alternativas acima apresentadas, entende-se que, para as linhas viáveis, poder-se-ia adotar o instituto da autorização, quando as linhas comportassem a livre entrada e saída, ou a permissão, quando se concluísse pela necessidade de limitar a entrada e saída.

60. Para as linhas inviáveis, poder-se-ia adotar o instituto da permissão, quando se optasse pelo subsídio cruzado ou subsídio direto, ou a concessão patrocinada, quando se optasse pelo mecanismo de PPP.

61. O modelo de autorização acima sugerido deveria possuir, além da livre entrada e saída (ou seja, ausência de licitação): liberdade para a fixação de preço (ausência de regulação tarifária); estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade e segurança pela ANTT, com fiscalização do cumprimento pela agência; inexistência de garantia de preservação do equilíbrio econômico-financeiro (com as empresas prestando o serviço por sua conta e risco), inexistência de bens reversíveis (não se gerando direitos indenizatórios ao autoritário frente ao Poder Concedente) e ausência de prazo determinado, caracterizando-se, portanto, como um ato precário.

62. Diferentemente, o modelo de permissão proporcionaria garantias mínimas necessárias para viabilizar a exploração das linhas, quando estas fossem inviáveis ou quando a viabilidade dependesse de se impor limites à entrada. Desse modo, a permissão teria: controle da entrada e saída (via licitação); regulação das tarifas pela ANTT; fixação de parâmetros mínimos de qualidade e segurança, do mesmo modo que na autorização, com fiscalização pela agência; garantia do equilíbrio econômico-financeiro; direito a indenização em determinadas situações e prazo determinado, mediante a celebração de contrato de adesão.

63. Portanto, em alguns casos é preferível o regime de autorização, que tende a favorecer os usuários com a melhoria da qualidade do serviço ofertado e preços mais baixos, premiando-se os operadores mais eficientes. Em outros, é preferível o instrumento de permissão acima descrito, que garantiria certa proteção aos usuários (por exemplo, continuidade do serviço e controle de preços contra abusos de poder de mercado) e aos prestadores do serviço (como equilíbrio econômico-financeiro, prazo para retorno dos investimentos, restrição à entrada e indenização), bem como permitiria viabilizar a própria prestação do serviço nos casos em que seja inviável a exploração das linhas sem subsídios.

64. Como mencionado anteriormente, a legislação em vigor somente admite a outorga do serviço de TRIP por meio de permissão. Portanto, a adoção da autorização exigiria alteração legal, seja a partir de Projeto de Lei, seja por meio de Medida Provisória.



---

<sup>13</sup> Alternativa que depende de previsão legal.

65. Sobre a questão dos subsídios, cumpre tecer breves comentários. A SEAE entende preferível o mecanismo de subsídio direto ao subsídio cruzado. Como consagrado na literatura econômica, pesa contra o subsídio cruzado o fato de distorcer preços relativos e penalizar o setor, pois deixa ao próprio setor o ônus de financiar uma política que, em tese, proporciona benefícios (externalidades) para toda a população, inclusive a ampla parcela que não utiliza o TRIP, tais como: segurança nacional, integração com regiões mais distantes dos maiores centros urbanos e acesso da população a serviços de interesse do país (como saúde, por exemplo). O subsídio cruzado exige que os valores das passagens nas linhas superavitárias sejam maiores do que poderiam ser, o que pode ter impactos distributivos negativos e, além disso, afastar potenciais demandantes devido aos preços elevados.

66. O subsídio direto, por sua vez, tende a ser mais transparente e permite que a sociedade, por meio de seus representantes, decida a parcela do orçamento público que quer destinar para o subsídio, o que pressupõe, ao menos em tese, que os benefícios sociais da política (externalidades) superam os custos financeiros.


67. Diante do exposto, é importante ressaltar que a adoção de subsídios aqui aventada deveria estar sujeita a ampla revisão das linhas existentes, a fim de se evitar ineficiências que ensejem desperdício de recursos. Enfim, o ideal seria excluir as linhas desnecessárias ou extremamente ineficientes. Como será mencionado mais adiante, entende-se que esta orientação pode não conflitar com a premissa básica de *manutenção do atendimento do mercado atual*.

68. Em suma, a heterogeneidade do setor de TRIP sugere que se deva ter alternativas de regime de exploração para assegurar a adequada prestação dos serviços. Assim, é desejável que o Poder Concedente, com base em estudos relativos ao mercado em referência, possa ter a alternativa de aplicar o instituto jurídico mais adequado, seja a permissão, seja a autorização.

69. Portanto, como o plano em análise estabelece unicamente a permissão como instrumento de outorga, vislumbra-se a geração de efeitos líquidos negativos para a eficiência e o bem-estar econômicos, na medida em que não prevê a possibilidade da exploração em regime de autorização nas linhas em que esse modelo seja sustentável. Com isso, milhões de usuários – provavelmente, os residentes nas maiores cidades do país, em que tende a haver maior demanda pelo serviço de TRIP – deixam de ser usufruir dos benefícios da concorrência.

#### **4.1.4. Do Prazo de Outorga**

70. O modelo atualmente em vigor não permite a concorrência pelo mercado, pois não se praticam licitações periodicamente. Este importante problema será superado com a licitação que esta em discussão. Porém, outro problema poderá ser verificado caso o prazo de duração das permissões seja excessivamente longo, o que limitaria a frequência de disputas pelo mercado.



71. A fixação do prazo compõe o projeto econômico. Assim, elementos como a demanda, a estrutura dos custos (operacionais e de capital) e a taxa de remuneração constituem-se os parâmetros para a definição de um prazo adequado.

72. No entender desta Secretaria, quanto mais freqüentes forem as licitações, maior o potencial de se obter aumentos da eficiência, pois maiores serão as oportunidades de haver competição pelo mercado. Por isso, defende-se que o prazo restrinja-se ao mínimo necessário para a recuperação do capital prudentemente investido.

73. O Plano de Outorga em análise não explicita o prazo que será estabelecido para a exploração do serviço. Porém, o art. 8º do Decreto 2.521, de 1998, prevê que o prazo de permissão dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros será de 15 anos.

74. Não obstante, dada a natureza dos ativos envolvidos (predominantemente veículos que podem ser vendidos no mercado de usados), dado o montante de recursos envolvidos (valor médio de R\$ 555.000 por veículo)<sup>14</sup> e dada a exigência de que a idade máxima da frota seja de dez anos, conclui-se que o prazo de quinze anos parece demasiadamente longo. Por isso, entende-se necessário adequar a redação do Decreto à realidade atual do setor, a fim de se ampliar as possibilidades de concorrência pelo mercado na forma de mais freqüentes certames licitatórios. A rigor, o prazo poderia ser de cinco a dez anos, podendo-se admitir que, para efeitos de idade média, o ativo seja amortizado em prazo inferior a dez anos.

75. Em complemento, registre-se que, além de promover a concorrência pelo mercado, prazos menores também auxiliam ao setor público no desafio de lidar com a incerteza quanto ao futuro, permitindo que, a cada nova licitação, o modelo de outorga seja adaptado às mudanças que ocorrem no mercado.

## **4.2. Dos Outros Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico**

### **4.2.1. Da Observação da Premissa de Manutenção do Atendimento Atual**

76. As premissas básicas do Plano de Outorga são as diretrizes e conceitos gerais considerados na sua elaboração. Uma premissa muito importante foi a de que se deveria *manter o atendimento integral ao mercado atual*.

77. É louvável a intenção de que o plano de outorga não diminua a cobertura do STRIIP. No entanto, entende-se que, sem desprezar essa premissa poder-se-ia buscar a eliminação de eventuais ineficiências na malha atualmente existente. Assim, o plano poderia rever, por exemplo, as linhas com taxa de ocupação irrisória ou excessivamente longas.

---

<sup>14</sup> Plano de Outorga, Item 5.1.3 – Investimentos.

78. Eventualmente, poder-se-ia adotar o mecanismo de *hub and spoke*<sup>15</sup>, em vez do atual modelo de linhas ponto-a-ponto, quando os estudos técnicos mostrarem cabível. Dadas as dimensões continentais do Brasil, a criação de *hubs* pode ser muito mais eficiente do que a existência de linhas com milhares de quilômetros de extensão.

79. Além disso, conforme previsto no parágrafo único do art. 4º da Portaria nº 274/2007 do MT, foi dispensada a realização de estudo de mercado para cada ligação, quando se tratavam de linhas já atendidas por serviço regular. Por isso, do conjunto de 1.967 linhas de transporte contempladas no documento em comento, pelo menos 1.841 linhas não tiveram a sua viabilidade atestada por estudos de mercado, por se tratarem de linhas já atendidas por serviço regular. Em termos práticos, isso levou à não realização de estudos de viabilidade de mercado para cada ligação, o que permitiria verificar as linhas viáveis, as inviáveis e as eventuais necessidades de subsídios.

80. Uma alternativa seria avaliar-se a possibilidade de aplicação, em toda a rede ou parcialmente, de metodologia baseada nos estudos referentes às Regiões de Influência das Cidades (Regic), desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que representam a construção de um quadro de referência da rede urbana brasileira. Merecem atenção as abordagens relacionadas às cidades-pólo e suas importâncias estratégicas. O IBGE identifica que as cidades têm funções específicas, possuindo área de influência na qual oferecem amplo leque de bens e serviços, podendo desempenhar o papel de centros de crescimento econômico regional, inclusive com capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural.<sup>16</sup>

(...) o IBGE dá continuidade a sua tradicional linha de pesquisa sobre a rede urbana brasileira, cujo marco fundamental remete ao estudo Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas, realizado, em 1966, através de pesquisa de campo, com o objetivo de conhecer os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens e serviços.

Visando retratar o novo quadro dessa rede e permitir comparações intertemporais, novos levantamentos foram efetuados, também via pesquisa de campo, em 1978 e 1993. Destes, resultaram os estudos Regiões de influência das cidades que, aliados à versão pioneira, trouxeram importantes contribuições para a compreensão das diferentes formas de organização espacial da sociedade ao longo do tempo.

Na atualização realizada em 2007, objeto desta publicação, buscou-se definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades.

81. Portanto, em suma, entende-se que, observada a premissa de *manter o atendimento integral ao mercado atual*, pode-se buscar eliminar eventuais ineficiências na malha

<sup>15</sup> Estudos acadêmicos, aplicados ao setor de transporte aéreo, constataram a vantagens do modelo ao possibilitar o aumento da oferta dos serviços a partir de um menor número de conexões e atender um maior número de passageiros. ROCHA, Carlos H., MARTINS, Francisco G. D. e SILVA, Francisco G. F. da, Uma análise sobre fluxos de passageiros de transporte aéreo e rodoviário interestadual por ônibus no Brasil. XXII Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes – ANPET, 2008. Disponível na Internet: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055890.PDF> (acesso em 03 de outubro de 2011).

<sup>16</sup> IBGE: Regiões de Influência das Cidades – 2008. Disponível na Internet: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm> (acesso em 04 de outubro de 2011).

A

existente, como linhas com taxa de ocupação irrisória ou excessivamente longas. Uma alternativa de otimização do sistema seria considerar as delimitação das regiões de influência das cidades brasileiras, buscando assim desenvolver um serviço de transporte rodoviário capaz de atender às necessidades concretas de deslocamento da população – isso, inclusive, auxiliaria na decisão sobre quais linhas subsidiar, justificando apoio a linhas que, embora pouco demandadas, deveriam continuar existindo.

#### **4.2.2. Das Receitas Extraordinárias para fins de Modicidade Tarifária**

82. As agências reguladoras devem incentivar o desenvolvimento de atividades complementares e adicionais, para melhorar a eficiência da alocação de recursos, cujos efeitos positivos podem ser transferidos aos usuários, além de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse contexto, o art. 11 da Lei nº 8.987/1995 determina a aplicação das receitas acessórias, alternativas, complementares e de projetos associados na modicidade tarifária.

83. A partir dessa diretriz, e de forma exemplificativa, podemos citar três agências reguladoras que têm desenvolvido ações visando promover o adequado tratamento regulatório das receitas acessórias ou receitas extra-concessão: a ANEEL, a Comissão de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (CSPE) e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ).<sup>17</sup>

84. O enfoque metodológico proposto pela ANEEL e CSPE considera um esquema de avaliação *ex ante*, para definir os ganhos presumidos do prestador de serviço pela realização de atividades extra-concessão, assim como critérios de distribuição desses ganhos entre a empresa regulada e os usuários dos serviços básicos. De acordo com o enfoque dessas duas agências, a ação regulatória deve consistir no cumprimento das seguintes etapas:

- a) definição da informação relevante sobre a descrição das atividades extra-concessão;
- b) análise e avaliação das informações apresentadas;
- c) caracterização da atividade extra-concessão;
- d) definição de critérios e parâmetros para o tratamento regulatório dos efeitos da atividade extra-concessão no serviço básico. De um modo geral, essa última etapa consiste em definir uma receita presumida pela realização da atividade extra-concessão.

85. A ANEEL, especificamente, estabelece que, enquanto essa metodologia que adota distribuição de ganhos entre a empresa regulada e os usuários dos serviços não tiver sido devidamente formalizada, deve-se adotar um percentual fixo das receitas extra-concessão para o efeito de modicidade tarifária. A partir dessa premissa, temos exemplos práticos de aplicação desse tipo de procedimento que foram observados nos processos de revisão tarifária da Escelsa (Centrais Elétricas do Espírito Santo) e da Eletropaulo. No caso da

---

<sup>17</sup> Cf. Nota Técnica nº 127/2003/SRE/ANEEL – Anexo VI; Nota Técnica nº1 CSPE de 2003 – Metodologia para a Revisão Tarifária das Concessionárias de Gás Canalizado – Anexo V; e Revisão Tarifária Quinquenal da Concessionária OPPORTRANS SA – Relatório Final.

revisão tarifária periódica da Eletropaulo foi determinado um valor de 1% da receita extra-concessão para efeito de modicidade tarifária, enquanto que no caso da Escelsa, considerou-se o percentual de 2% da receita operacional líquida das atividades extra-concessão para este mesmo fim. A CSPE, até então, não havia adotado um procedimento concreto para a aplicação da metodologia.

86. A ASEP-RJ, entretanto, considera uma metodologia de recomposição de margens para a revisão tarifária da concessionária OPPORTANS, proposta pela equipe COPPEAD/UFRJ na revisão tarifária de 2004. Em síntese, a proposta inclui na fórmula de reajuste tarifário um fator de transferência da Margem Acessória para Modicidade Tarifária (Y), que pode variar de zero (0) a um (1). Para efeitos deste cálculo, a margem acessória equivale a todas as entradas e saídas de caixa relacionadas às atividades acessórias. A sugestão de aplicação do fator Y é usar valor diferente de zero somente quando a revisão apontar para a necessidade de aumento da tarifa para recomposição de margem, e até o limite suficiente para anular tal necessidade.

87. No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o Plano de Outorga prevê, em atendimento ao disposto no art. 11 da Lei nº 8.987/95, uma reversão a título de modicidade tarifária do montante correspondente a somente 0,8% (zero vírgula oito pontos percentuais) sobre o somatório dos valores apurados para os custos e despesas e para a remuneração dos serviços prestados. Porém, no texto em comento não são prestadas informações referentes à forma de determinação do referido percentual.

88. Durante a sessão pública da Audiência Pública em tela, foi informado que a modicidade tarifária será promovida a partir da reversão de parcela da receita obtida com o serviço de transporte de encomendas. Embora este mecanismo garanta o cumprimento da exigência prevista na Lei n.º 8.987/95, imagina-se que podem haver outras fontes de receitas não previstas no estudo.

89. Ademais, entende-se que a metodologia de reajuste tarifário proposta pela ANTT deve incorporar novos mecanismos de incentivo à eficiência econômica que beneficiem tanto a permissionária quanto o usuário do serviço, por meio da utilização parcial de receitas acessórias geradas pelo setor. Assim, seguindo moldes semelhantes aos modelos estudados pelas agências citadas acima, propõe-se que uma maior parcela das receitas acessórias fique com a empresa permissionária, na medida em que seja menor o reajuste das tarifas solicitado.

#### **4.2.3. Outras considerações**

90. Observa-se que o estudo de demanda presente no modelo funcional não avalia o comportamento da demanda ao longo do tempo e dos efeitos da concorrência com outros modais, especialmente o aéreo.

91. Ademais, nota-se que a metodologia adotada para estimar a demanda não considera o preço de próprio serviço em questão, o preço de serviços substitutos e complementares e a renda e perfil dos usuários, variáveis estas que influenciam a demanda por bens e serviços.



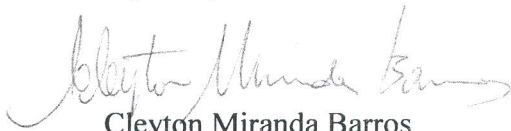
92. Além disso, o cálculo dos parâmetros operacionais, ao adotar como referência uma taxa de ocupação de 61% em ônibus de 46 lugares para todas as linhas, tende a resultar em distorções nos resultados, na medida em que, na realidade, determinadas linhas podem possuir ocupação significativamente inferior a esse percentual. Uma das distorções possíveis é o estudo apontar como inviável economicamente a prestação dos serviços em regiões menos desenvolvidas, que possuam ocupação abaixo desse patamar estipulado.

93. Assim, sugere-se o aperfeiçoamento destes aspectos dos estudos, revendo-se premissas das estimativas de demanda e a taxa de ocupação.

## 5. Da Conclusão

94. O Plano de Outorga em comento representa uma iniciativa louvável da ANTT. No entanto, a Seae considera a proposta passível de aperfeiçoamentos, conforme apontamentos formulados ao longo do presente parecer.

À consideração superior.



Cleyton Miranda Barros  
Assistente



Mylena Moreira De Alencastro Costa  
Assistente



Maurício Estellita Lins Costa  
Coordenador Geral de Transportes e Logística

De acordo.



Rutelly Marques da Silva  
Secretário-Adjunto



Antônio Henrique Pinheiro Silveira  
Secretário de Acompanhamento Econômico