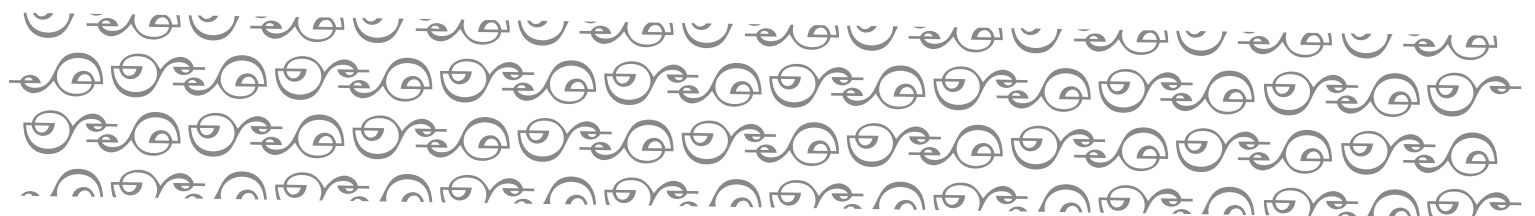


<http://bd.camara.leg.br>

“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”





COMPARATIVO ENTRE A DEMANDA DOS TRANSPORTES AÉREO E RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

Cláudio Moura Silva
Consultor Legislativo da Área XIII
Desenvolvimento urbano, trânsito e transportes

ESTUDO

JUNHO/2012



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. MARCO REGULATÓRIO.....	3
3. EVOLUÇÃO DA DEMANDA E DAS TARIFAS DO TRANSPORTE	7
4 A APLICABILIDADE DO ICMS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS.....	14
5. O PLANO DE OUTORGA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS - PROPASS	15
6 CONCLUSÕES.....	17
7 REFERÊNCIAS.....	19

© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

COMPARATIVO ENTRE A DEMANDA DO TRANSPORTE AÉREO E RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

Cláudio Moura Silva

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, são apresentados aspectos comparativos da evolução da demanda pelos modais aéreo e rodoviário no transporte interestadual de passageiros.

Apresentamos inicialmente a legislação brasileira que regula a prestação de serviço do transporte aéreo e rodoviário interestadual de passageiros. Em seguida, apresentamos os dados históricos e analisamos a evolução da demanda em cada um dos modos de transporte citados. Mais adiante, tecemos comentários sobre a nova proposta de outorga a ser implementada pela Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT. Por fim, apresentamos as conclusões do trabalho.

2. MARCO REGULATÓRIO

2.1 Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

De acordo com Rolim e Brasileiro (2005), a prestação dos serviços de transporte de passageiros foge à regra de provisão direta estatal que costumava acontecer no Brasil até os anos 1990, na maior parte dos serviços públicos. Sujeitos à regulação pública, há muito tempo os serviços de transporte interestadual no Brasil vêm sendo prestados por agentes privados, sem subsídios, em contratos de longa duração, sem que tenha havido competição para a obtenção dos direitos de exploração das linhas. Até a promulgação da atual Constituição, os serviços eram prestados, em grande parte, com base em delegações precárias, que eram renovadas quase que automaticamente e sucessivamente no final dos prazos estabelecidos.

De acordo com estudo de Martins, Rocha e Barros (2004) e Martins (2007), citado por Gomide (2011), não obstante serem prestados pela iniciativa privada, sob delegação do Poder Público, desde a sua criação, a primeira norma que regulamentou a

prestação de serviços de transporte interestadual de passageiros foi o Decreto n.º 69.691/71. Esse decreto tratou do planejamento, implantação, adjudicação, remuneração e execução dos serviços e atribuiu ao Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER a competência para planejar, conceder ou autorizar e fiscalizar a execução dos serviços. Com a edição do Decreto 99.072/90, a gestão dos serviços foi passada para a Secretaria Nacional dos Transportes do Ministério da Infraestrutura, criado no início do governo Collor. Até a criação da ANTT, em 2001, a regulação dos serviços ficou a cargo do Departamento de Transporte Rodoviário (DTR).

Segundo Gomide (2011), além das alterações relativas à competência pela gestão e fiscalização dos serviços, a Constituição Federal de 1988 introduziu importante mudança de caráter regulatório. O art. 21, inciso XII, alínea “e”, da Constituição Federal, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão o transporte rodoviário interestadual de passageiros como serviço exclusivo da União. O art. 175, por sua vez, determinou que a prestação dos serviços públicos deveria ocorrer, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação.

Em 1993, o Decreto n.º 952/93 introduziu o conceito de não exclusividade das linhas e fixou os prazos de outorga em 15 anos, prorrogáveis por igual período, reafirmando a exigência de prévia licitação estabelecida na Constituição.

Com a edição da Lei n.º 8.987/95, que regulamentou o art. 175 da Constituição Federal, para dispor sobre a concessão e permissão da prestação de serviços públicos, houve a necessidade de um novo regulamento para o setor de transportes interestaduais. Assim, foi publicado o Decreto n.º 2.521/98, que manteve, pelo prazo improrrogável de 15 anos, a contar de 1993, as permissões e autorizações existentes em caráter precário, com prazo vencido e por tempo indeterminado.

De acordo com Martins (2007), esse Decreto é o atual regulamento dos serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – TRIP. Ele estabelece, entre outros aspectos, a necessidade de definição de uma estrutura rígida de linha, itinerário, frequência mínima de viagens e tipos, características e quantidades mínimas de veículos. Além disso, o TRIP é regulado pela Lei n.º 10.233/01 e pelos regulamentos da ANTT.

Nesse sentido, a estrutura regulatória do setor é baseada no conceito de serviço público, impondo restrições às empresas na prestação dos serviços, destacando-se: a delegação da prestação dos serviços por meio de contrato de permissão para operação de rotas ou linhas; a definição das tarifas pelo poder público com base em planilha de custos da prestação dos serviços; a fixação de frequência mínima; e a fixação da frota necessária para os serviços regulares.

Martins (2007) assevera que a atividade econômica relativa aos serviços regulares de TRIP sempre foi intensamente regulada pelo Estado no que diz respeito à entrada de empresas, aos aspectos quantitativos e qualitativos da execução do serviço e ao mecanismo de regulação tarifária. Assim, a entrada de novos permissionários nos mercados de TRIP para prestação de serviços regulares, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não depende exclusivamente da vontade ou capacidade da empresa. Para operar uma linha de TRIP, deve-se conseguir uma outorga de permissão, mediante a participação em processo licitatório.

2.2 Transporte Aéreo Público Regular de Passageiros

De acordo com a ANAC, o mercado de transporte aéreo no Brasil foi objeto de ampla e rígida regulação até o final dos anos 1980. Entretanto, o início da década seguinte assistiu a um progressivo processo de flexibilização do marco regulatório então vigente. Esse processo refletia, em boa medida, o movimento de desregulamentação do mercado de transporte aéreo observado em diversos países desde o final dos anos 1970, tendo como foco os usuários dos serviços. Refletia também o reconhecimento de que a regulação vigente impedia o desenvolvimento de um mercado competitivo e limitava a oferta de serviços eficientes pelas empresas.

O processo de desregulamentação no Brasil exibiu ritmos diferentes nos mercados doméstico e internacional.

No mercado doméstico, o processo de desregulamentação envolveu:

- A gradual eliminação das restrições impostas à operação das linhas aéreas domésticas;
- A flexibilização dos voos *charters*;
- O incentivo à implantação de novas linhas e à alteração de linhas existentes;
- A liberalização tarifária, muito tímida no início da década, mas

gradual

a partir de 1998, para concluir pela completa eliminação de qualquer controle em 2001;

• Um retrocesso temporário em 2003, com restrições à expansão da oferta e a proibição de descontos pelo DAC.

Como pode ser observado na transcrição a seguir, os princípios indicados na Lei nº 11.182/05 preveem o direito das concessionárias de serviços domésticos à exploração de quaisquer linhas aéreas – observada apenas a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado – e a liberdade de determinarem suas próprias tarifas na prestação de serviços aéreos regulares.

- Lei nº 11.182/2005

Art. 48.....

Parágrafo 1º. Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC.

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

Parágrafo 1º. No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

Também atribuída à ANAC a responsabilidade de reportar às entidades do Governo federal responsáveis pela defesa e promoção da concorrência qualquer fato de que tome conhecimento que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou comprometa a concorrência., *in verbis*:

Art. 6º.....

Parágrafo único. Quando, no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem as providências cabíveis.

Em suma, do ponto de vista da legislação, nas últimas quatro décadas, o setor de transporte aéreo comercial no Brasil sofreu duas importantes mudanças no marco regulatório: entre o final da década de 1960 e início da década 1970, tivemos a primeira mudança, com a introdução da forte regulação e o controle da competição entre os prestadores de serviço; no início da década de 1990, caracteriza-se a segunda mudança, quando foi adotada a flexibilização das regras da aviação comercial com a introdução da concorrência de livre mercado. A liberalização da concorrência, nos anos 1990, e a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em 2005, mudaram o setor aéreo, que funciona atualmente com alto grau de desregulamentação econômica, o qual permite às companhias aéreas competirem de forma aberta para atrair os usuários.

3. EVOLUÇÃO DA DEMANDA E DAS TARIFAS DO TRANSPORTE

3.1 Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

O transporte de passageiros por ônibus no Brasil completará um século de existência no ano de 2013 (ABRATI, 2001), e se iniciou de forma espontânea, com o surgimento de pequenos prestadores de serviço. No começo, as empresas eram administradas pelo proprietário e seus familiares, que assumiam praticamente todas as atividades desde a condução até a manutenção do veículo. Com o crescimento econômico experimentado a partir da segunda guerra mundial e a priorização do transporte rodoviário, além da implantação de infraestrutura, os brasileiros passaram a utilizar as viagens por ônibus em substituição ao transporte ferroviário e hidroviário.

Atualmente, o ônibus é o veículo mais utilizado para transporte público de passageiros em viagens interestaduais e internacionais, tendo transportado mais de 130 milhões de passageiros no ano de 2008, segundo dados da ANTT. Desse total, cerca de 59 milhões utilizaram o serviço em viagens interestaduais com distâncias superiores a 75km.

A expressiva participação do ônibus no transporte de passageiros mostra a importância desse modo de transporte para os deslocamentos dos cidadãos brasileiros ao longo da história recente do País. A demanda por transporte aumentou de forma crescente, passando de 80 milhões, em 1980, para aproximadamente 140 milhões de passageiros, no ano de 2005, como podemos ver no estudo “Tendências do volume de Passageiros Transportados em Ônibus Interestaduais no Brasil” (SILVA, 2007) cujo gráfico apresentamos a seguir.

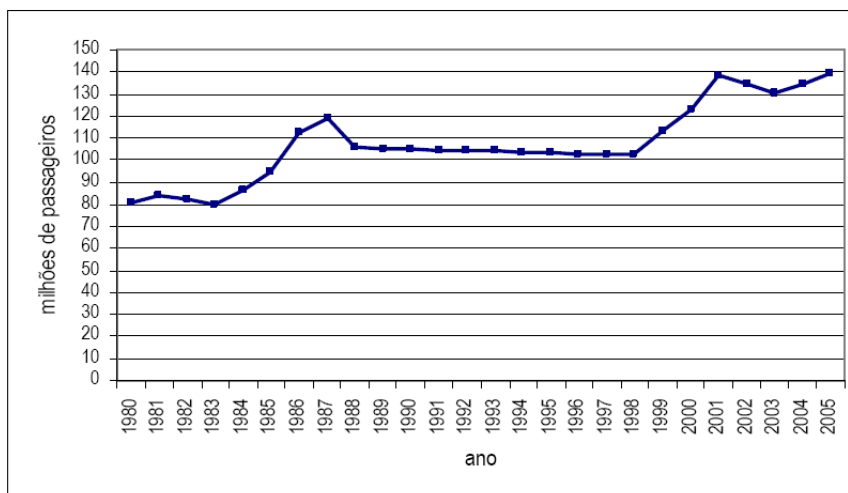


Figura 2 - Número de passageiros transportados por ano em ônibus interestadual no Brasil, de 1980 a 2005. Fonte: Dados da Pesquisa.

A partir de 2005, entretanto, percebe-se uma redução gradual do número passageiros transportados. Os últimos dados publicados pela ANTT no ano de 2008 dão conta de que naquele ano foram transportados cerca de 130 milhões de passageiros, enquanto no ano de 2005, esse número ficou na casa dos 141 milhões de usuários.

Se considerarmos apenas a quantidade de passageiros transportados em viagens com trajeto superior a 75km, houve uma queda de 12,5%, com redução de 67 milhões para pouco mais de 58 milhões de usuários, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quantidade de Passageiros Transportados	2004	2005	2006	2007	2008
Transporte Interestadual Superior a 75 km	66.691.836	67.137.723	64.602.333	62.217.907	58.783.923
Transporte Interestadual Inferior a 75 km	67.397.372	71.535.193	69.342.308	67.976.684	69.131.905
Transporte Internacional Superior a 75 km	669.556	572.268	454.235	455.800	455.334
Total de Passageiros Transportados	136.304.759	141.167.932	136.678.711	132.851.360	130.281.097

3.2 Transporte Aéreo Público Regular de Passageiros

O número total de passageiros domésticos embarcados, que era da ordem de 27,7 milhões em 1999 – e de 29,8 milhões em 2003 –, atingiu a marca de 58,4 milhões em 2009. O total de passageiros internacionais, que era de 7,5 milhões em 1999 – e recuou para 7,3 milhões em 2002 –, chegou ao ápice de 13,3 milhões em 2008, retrocedendo ligeiramente para 12,6 milhões em 2009. Esses índices retratam um crescimento de 111% no volume de passageiros domésticos no período 1999-2009, sendo um crescimento de 96% apenas no período 2003-2009. O volume de passageiros internacionais cresceu 82% no período 2002-2008; quando se analisa o intervalo 1999-2009, o crescimento foi de 68%. Vejamos o quadro abaixo:

Evolução do tráfego aéreo doméstico no Brasil (Milhões de passageiros)

Ano	Quantidade de
2002	32.495.477
2003	29.868.563
2004	32.005.525
2005	39.700.362
2006	44.136.842
2007	48.354.660
2008	51.296.517
2009	58.439.980
2010	71.750.986



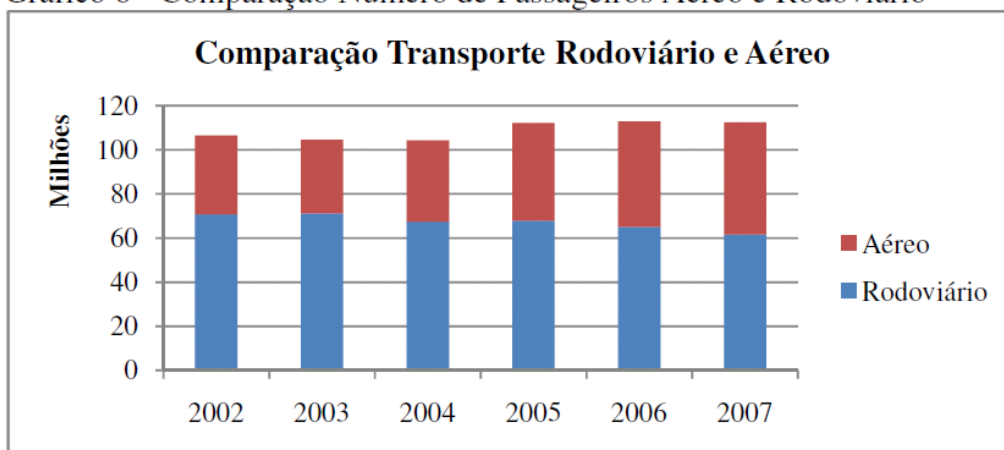
- A quantidade de passageiros embarcados no transporte aéreo doméstico vem crescendo a uma taxa média de 10% ao ano desde 2002.

Fonte: Anuário Transporte Aéreo – ANAC

3.3 Análise da evolução das demandas por transporte

Como pode ser visto no gráfico a seguir, do ano de 2001 para o ano de 2007, o transporte aéreo de passageiros experimentou um crescimento substancial no Brasil, ao mesmo tempo em que o número de usuários do transporte rodoviário interestadual sofreu um declínio constante.

Gráfico 6 - Comparação Número de Passageiros Aéreo e Rodoviário



Fonte: ANTT e ANAC.

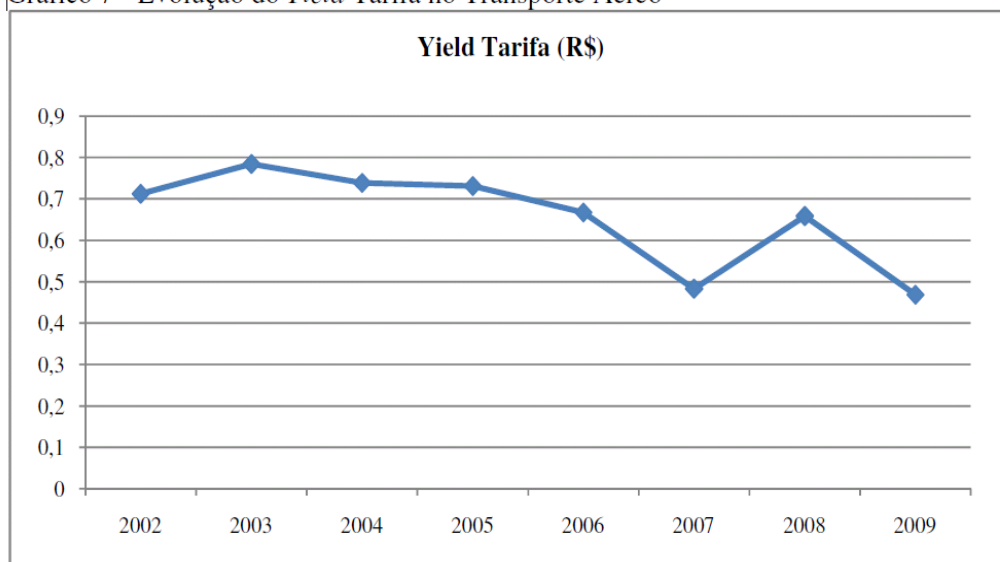
A estabilização econômica e o processo contínuo de aumento da renda nacional teve impacto significativo no crescimento do mercado de transporte aéreo nas últimas décadas. Segundo Oliveira (2009), esse fator sozinho, entretanto, não poderia explicar esse expressivo crescimento, uma vez que o aumento do mercado aéreo doméstico brasileiro foi superior ao dobro da taxa de crescimento da renda nacional. A mudança na elasticidade renda-demanda do setor sugere a existência de outros fatores que também contribuíram para o crescimento setorial. Parece estar claro que a melhoria na distribuição de renda da população e a redução dos preços das passagens aéreas foram os fatores que mais contribuíram para que a população de menor poder aquisitivo pudesse usufruir do serviço de transporte aéreo, antes inacessível.

A consolidação do regime de concorrência e de liberdade tarifária, após a aprovação da Lei 11.182, em 2005, contribuiu profundamente para a consolidação desse quadro, uma vez que forçou a melhoria dos processos operacionais e proporcionou o aumento da concorrência entre os transportadores, com impacto direto no preço das passagens.

Houve uma significativa redução das tarifas aéreas nas duas últimas décadas. No ano de 2010, o *Yield* Tarifa do transporte aéreo doméstico de passageiros foi o mais baixo desde 2002, ano em que se iniciou a série de dados tarifários. Em 2010, os passageiros pagaram, em média, R\$ 0,37 por quilômetro voado – valor 28% inferior ao de 2009 e 52% menor do que o verificado em 2002.

O *Yield* Tarifa do transporte aéreo regular doméstico de passageiros é um indicador econômico que corresponde ao valor médio pago por passageiro em cada quilômetro voado. Esse indicador é útil para a comparação de preços entre as diversas ligações aéreas, que podem apresentar diferentes distâncias, e para o acompanhamento da variação dos valores ao longo do tempo.

Gráfico 7 - Evolução do *Yield* Tarifa no Transporte Aéreo



Fonte: Dados ANAC

Tabela III – YIELD Tarifa e Tarifa Aérea Média – Médias Anuais

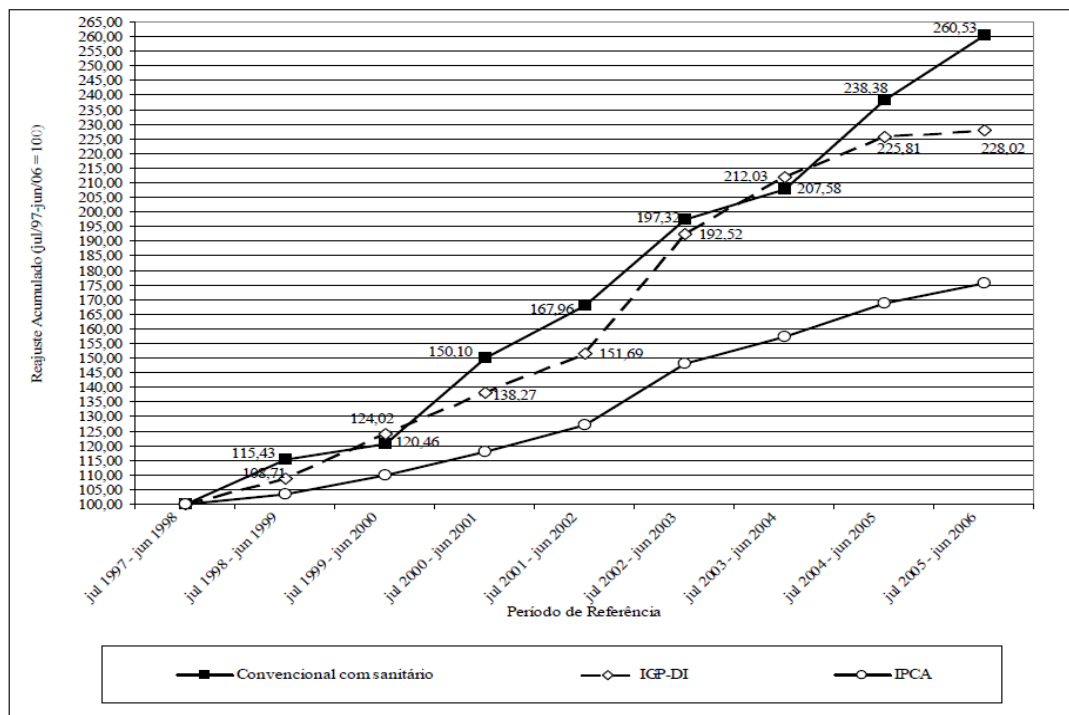
Ano	Yield Tarifa Aérea Atualizado (R\$)	Tarifa Aérea Média Atualizada (R\$)
2002	0,79978	484,33
2003	0,87932	535,72
2004	0,82847	562,49
2005	0,81938	541,02
2006	0,74806	494,99
2007	0,54111	362,54
2008	0,73805	499,66
2009	0,53441	360,58
2010	0,38760	294,85
2011*	0,34508	271,69

*Parcial até novembro/2011 - ANAC

Por outro lado, de acordo com Araújo, Martins e Silva (2008), não há liberdade tarifária no âmbito dos serviços de TRIP, mas uma forte regulação econômica caracterizada, entre outros fatores, pela fixação do coeficiente tarifário dos serviços, com reajustes anuais aplicados pela ANTT, para manter o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. O modelo de remuneração se baseia no custo do transporte oferecido em regime de eficiência econômica, segundo a Lei 10.233/01, associado a uma margem de rentabilidade incidente sobre o capital imobilizado (Orrico Filho e Santos, 1996) e ainda não depreciado.

Em razão da forte regulamentação, que inibe o processo de livre concorrência entre os prestadores, o transporte interestadual não experimentou redução de tarifas nos últimos anos. Pelo contrário: enquanto o setor aéreo atraía os passageiros com a otimização do sistema e das operações e consequente redução de tarifas, o TRIP brigava por reajustes que permitissem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de permissão, ainda que às custas de ineficiências do processo de prestação dos serviços.

No gráfico a seguir, é possível verificar que os reajustes tarifários aplicados ao TRIP foram até mesmo superiores aos índices de inflação do período. A leitura do gráfico indica que, no período de julho 1998 a junho 2006, o reajuste da tarifa do serviço convencional ficou 32,51% acima da variação percentual do IGP-DI e 85,07% acima da variação do IPCA.



Fonte: Adaptado de Martins (2007).

Figura 1: Evolução acumulada dos reajustes tarifários do serviço convencional com sanitário e da variação percentual dos índices de preços (valores nominais, julho 1998 - junho 2006)

Além disso, em função do embrólio regulatório, onde as empresas atuam baseadas em autorizações especiais e decisões judiciais, o setor vive um ataque sem precedentes do transporte irregular. Sem pessoal suficiente alocado para a fiscalização, o governo federal não tem conseguido combater o transporte clandestino, com consequências diretas para a segurança dos passageiros que viajam em veículos em péssimas condições de manutenção e sem a cobertura de uma apólice de seguro que forneça uma proteção mínima aos usuários em caso de acidentes, que, inclusive, têm ocorrido com uma certa frequência no transporte clandestino. O transporte irregular concorre de forma desleal com as empresas permissionárias, pois podem praticar preços menores, uma vez que não recolhem os impostos devidos e não têm obrigação de investir na renovação da frota e manutenção dos veículos. Por esse motivo, perde também o Estado, que não recebe os recursos oriundos dos impostos sobre a prestação dos serviços aos passageiros.



4 A APLICABILIDADE DO ICMS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS

Em 1997, o Procurador Geral da República ajuizou ação na qual pediu que o Supremo Tribunal Federal – STF – declarasse inconstitucional a cobrança do ICMS nas viagens aéreas interestaduais. Sem razão aparente, entretanto, o Ministério Público não incluiu na ação o transporte rodoviário de passageiros.

No ano de 2001, o Supremo declarou a inconstitucionalidade da cobrança, mas somente para o transporte aéreo. No seu voto, o Ministro Nelson Jobim, relator do processo, observou que a conclusão pela inaplicabilidade da lei caberia também para o transporte rodoviário interestadual, mas a decisão não seria estendida por não ter sido suscitada na petição inicial.

Com a finalidade de estender o benefício aos usuários do transporte rodoviário, a Confederação Nacional dos Transportes – CNT impetrou, em 2002, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2669 contra a Lei Complementar nº 87/96, com o intuito de retirar a incidência do ICMS do transporte terrestre de passageiros.

A ação foi distribuída para o Ministro Nelson Jobim, que proferiu voto pela procedência do Pedido. Após mais dois votos favoráveis e um contrário, o julgamento foi adiado em razão do pedido de vistas do Ministro Joaquim Barbosa, que ainda não se manifestou. Após a aposentadoria do Ministro Nelson Jobim, o processo foi distribuído para a Ministra Carmen Lúcia.

A Legislação que regula a incidência do ICMS sobre o transporte interestadual de passageiros decorre da aplicação do disposto no art. 155 da Constituição Federal e é regulamentado pela Lei Complementar nº 87/96. Dentro desse arcabouço normativo, cabe ao Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, composto por representantes do Governo Federal e de todos os Estados da Federação, a definição de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS.

Dessa forma, torna-se inviável, no âmbito da Câmara dos Deputados, a apresentação de projeto de lei que tenha o propósito de conceder incentivo ou isenção do ICMS sobre as operações de transporte interestadual. A única opção possível seria a apresentação de Proposta de Emenda à Constituição – PEC – com o intuito de retirar o transporte interestadual do rol das atividades sobre as quais incide o imposto em comento.

5. O PLANO DE OUTORGA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS – PROPASS

O Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, manteve as permissões assinadas antes da sua edição pelo prazo de 15 anos, a contar da data de expedição do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993, ou seja, até 7 de outubro de 2008. Para evitar a descontinuidade dos serviços, a ANTT, por meio das Resoluções nºs 2.868/08 e 2.869/08, estendeu o prazo para 31 de dezembro de 2008, por meio de autorização especial. Esse prazo foi prorrogado para 31 de dezembro de 2011, com a edição das resoluções nº 3.320/09 e 3.321/09 e adiado novamente para 31 de dezembro de 2012, com base nas resoluções nº 3.751/11 e 3.752/11.

Passados mais de quatro anos do prazo legal estabelecido para a vigência dos contratos de permissão, a ANTT deverá realizar em breve uma licitação para outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, que substituirão as permissões relativas às linhas cujos prazos legais já expiraram e foram objeto de autorizações especiais da ANTT. O PROPASS contempla 1932 municípios, em todas as regiões do País, e as outorgas abrangerão 1.967 linhas de transporte, segmentadas em 18 grupos e 60 lotes que compõem a Rede Nacional de Transporte Rodoviário de Passageiros.

Dentre as premissas básicas do Plano de Outorga, pode-se 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 atendimento atual.

As licitações serão feitas na forma de lotes de linhas, que foram concebidos com o intuito de agrupar em um mesmo lote, linhas com maior e menor demanda, para que se possa utilizar o subsídio cruzado entre as ligações. Na licitação, as empresas vão disputar entre si as linhas que desejam operar.

As tarifas a serem aplicadas serão baseadas na demanda estimada e no custo previsto de cada ligação, calculado por consultoria especializada, e levará em conta a aplicação de subsídios cruzados entre as linhas a serem outorgadas.

O PROPASS foi discutido exaustivamente com os atores do setor em várias audiências públicas que resultaram em alterações pontuais do modelo proposto pela ANTT e encontra-se agora sob o exame do Tribunal de Contas da União.

Ao analisar o Plano de Outorga, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE – fez uma série de considerações sobre os impactos concorrenciais e apresentou algumas sugestões para o aprimoramento do processo licitatório.

A primeira observação da SEAE diz respeito ao regime de exploração proposto, que adota a figura da permissão, a qual impede a livre entrada e saída de prestadores, além de prazo de duração fixo e estrito controle tarifário.

Com relação à restrição ao controle concorrencial, a SEAE assevera que 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, a possibilidade de competição entre os agentes atuantes e os entrantes poderia, por si só, impactar a fixação dos preços, pois as prestadoras temeriam a entrada de novos ofertantes no mercado. Como o processo de outorga não prevê o mecanismo de autorização, milhares de usuários deixariam de usufruir da redução tarifária que poderia advir do ambiente competitivo nas linhas mais rentáveis.

Para as linhas consideradas viáveis, poderia ser adotado o instituto da autorização, para facilitar a entrada e saída de ofertantes e livre fixação de preços, proporcionando o aumento da concorrência e a consequente redução das tarifas. Para as linhas cujo estudo de demanda apontar a inviabilidade de competição, poderia se adotar o instituto da permissão, com processo licitatório, impedindo a entrada de novos prestadores e com o controle rigoroso das tarifas, inclusive com a aplicação de subsídios diretos, via orçamento geral da união, ou de subsídios cruzados, por meio de contribuições ou adicionais a serem aplicados sobre as tarifas de todas as linhas rentáveis. É preciso deixar claro, entretanto, que a adoção do instrumento da autorização para a prestação do serviço regular de transporte interestadual exigiria alteração legal, por meio de projeto de lei ou medida provisória.

Outro aspecto criticado é o prazo excessivamente longo das permissões. Embora o Plano de Outorga não explicita esse prazo, o art. 8º do Decreto nº 2.521/98 prevê que o prazo para prestação desses serviços seja de 15 anos. A SEAE afirma que a realização de licitações em prazos mais curtos possibilitaria o aumento de eficiência, pois maiores seriam as oportunidades de competição do mercado. Dessa forma, defende que o prazo se restrinja ao mínimo necessário para a recuperação do capital investido, dentro dos padrões consagrados no mercado financeiro.

6 CONCLUSÕES

A atividade econômica relativa aos serviços regulares de TRIP sempre foi intensamente regulada pelo Estado no que diz respeito à entrada de empresas, aos aspectos quantitativos e qualitativos da execução do serviço e ao mecanismo de regulação tarifária. Assim, a entrada de novos permissionários nos mercados de TRIP para prestação de serviços regulares, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não depende exclusivamente da vontade ou capacidade da empresa. Para operar uma linha de TRIP deve-se conseguir uma outorga de permissão, mediante a participação em processo licitatório.

O transporte aéreo comercial no Brasil, por sua vez, sofreu duas importantes mudanças regulatórias: entre o final da década de 1960 e início da década 1970, houve um movimento de forte regulação e o controle da competição entre os prestadores de serviço, sendo que no início da década de 1990 o governo flexibilizou as regras da aviação comercial com a introdução da concorrência de livre mercado, corroborada com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em 2005. O setor funciona atualmente com alto grau de desregulamentação econômica, que permite às companhias aéreas competirem de forma aberta para atrair os usuários.

Os Decretos que regulam o transporte rodoviário interestadual estabeleceram o mês outubro de 2008 como prazo final de validade dos contratos de permissão do setor. A partir daquela data, a prestação do serviço vem sendo efetuada com base em autorizações especiais expedidas pela ANTT ou em decisões judiciais que permitem a continuidade de exploração das linhas não abrangidas pelas autorizações daquela Agência.

Até hoje, as permissões foram outorgadas por linha, ou seja, uma empresa pode operar apenas uma linha ou várias, dependendo da permissão que lhe foi dada. A partir da efetivação da licitação nos moldes proposto pela ANTT no Plano de Outorga dos Serviços de Transportes Interestadual de Passageiros – PROPASS – a exploração do serviço será feita por lote de linhas, que será composto por linhas rentáveis e por linhas consideradas inviáveis economicamente. O PROPASS foi discutido exaustivamente com os atores do setor em várias audiências públicas que resultaram em alterações pontuais do modelo proposto pela ANTT e encontra-se agora sob o exame do Tribunal de Contas da União.

Com relação à demanda, percebe-se que, no transporte rodoviário, ela aumentou de forma crescente até o ano de 2005, passando de 80 milhões, em 1980, para aproximadamente 141 milhões de passageiros, naquele ano. Apartir de 2005, entretanto, houve uma redução gradual do número de passageiros transportados, chegando a 130 milhões de usuários no ano de 2008. No transporte de longa distância, ou seja, com trajeto superior a 75km, houve uma queda de 12,5% de 2005 a 2008, com a redução de 67 milhões para pouco mais de 58 milhões de usuários.

O transporte aéreo doméstico, pelo contrário, experimentou um crescimento vertiginoso nos últimos anos, quando o número total de passageiros domésticos embarcados, que era da ordem de 27,7 milhões em 1999, atingiu a marca de 58,4 milhões em 2009. Esses índices retratam um crescimento de 111% no volume de passageiros domésticos no período 1999-2009, sendo um crescimento de 96% apenas no período 2003-2009.

Em razão da forte regulamentação, que inibe o processo de livre concorrência entre os prestadores, o transporte rodoviário interestadual não experimentou redução de tarifas nos últimos anos. No setor aéreo houve uma significativa redução das tarifas aéreas nas duas últimas décadas. Em 2010, os passageiros pagaram, em média, R\$ 0,37 por quilometro voado – valor 28% inferior ao de 2009 e 52% menor do que o verificado em 2002.

Portanto, enquanto o aumento da competição e a otimização dos processos e operações no setor aéreo resultavam em redução de tarifas e conseqüente aumento da demanda, o TRIP brigava por reajustes que permitissem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de permissão, ainda que às custas de ineficiências do processo de prestação dos serviços.

É preciso lembrar que não apenas o transporte aéreo tem retirado passageiros do transporte rodoviário. Estudos apontam que o crescimento da venda de automóveis no Brasil teve reflexo direto na diminuição da demanda pelo transporte coletivo rodoviário.

Não se pode, entretanto, jogar toda culpa pela diminuição da ocupação dos veículos de transporte interestadual na ineficiência ou no engessado modelo regulatório. É preciso considerar que em países de dimensões continentais como o nosso é absolutamente natural que o transporte aéreo seja mais utilizado para trajetos de longo curso. Ou seja, o avião está agora ocupando um espaço que sempre lhe coube na divisão dos modais de transporte e que só não foi tomado antes em função das contingências econômicas no nosso País. Além disso, em função da facilidade de utilização e mobilidade que proporciona, os automóveis sempre foram e continuarão a ser concorrentes em alto grau dos ônibus nas viagens de curta duração.

Por fim, no momento em que se espera o lançamento do edital de licitação para a prestação do serviço de transporte interestadual rodoviário de passageiros, chamamos a atenção para a necessidade de alteração do texto do art. 13 da Lei 10.233/01 para permitir que o serviço de transporte interestadual regular de passageiros também possa ser delegado na forma de autorização, como já ocorre em vários países. O transporte interestadual passaria então a ser delegado por autorização ou permissão, dependendo do resultado de estudo a ser realizado em cada linha ou lote de linhas. Assim como a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE, entendemos que essa mudança pode criar um ambiente competitivo nas regiões onde haja grande demanda de passageiros, beneficiando diretamente os usuários, como ocorreu no setor de transporte aéreo.

7 REFERÊNCIAS

Borges, André. **ANTT decide diminuir número de lotes na licitação de linhas de ônibus. Valor Econômico.** Disponível na internet em: http://www.usp.br/agen/wp-content/uploads/03_05_2011_015.pdf.

Cruz, R. O. M. **Regulação Alternativa do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros: Viabilidade Legal da Introdução do Modelo de Regulação de Toque Leve.** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, DF, 2008.

Franco, Pedro Rocha. **Linhas rodoviárias serão licitadas e passagens devem ficar até 10% mais baratas.** Estado de Minas. Disponível na internet em: http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/02/03/internas_economia,275886/linhas-rodoviarias-serao-licitadas-e-passagens-devem-ficar-ate-10-mais-baratas.shtml.

Gomide, Alexandre. A. **A Política das Reformas Institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes.** Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2005.

Guimarães, Eduardo A. e Dutra Pedro. **Concorrência no Transporte Rodoviário de Passageiros.** Disponível na internet em: <http://www.webtranspo.com.br/passageiros/16553-concorrenca-no-transporte-rodoviario-de-passageiros>.

Gurgel, M. V. A. e Costa, M. D. S. **A Evolução da Regulação do Transporte Aéreo Regular Brasileiro,** Monografia de Especialização, Universidade de Brasília, DF, 2007.

Leal, Luiz H. C. **Análise da Concorrência Intermodal no Transporte Interestadual de Passageiros no Brasil com Aplicação dos Modelos de Regressão Múltipla.** Dissertação de Mestrado, UFRJ/COPPE, Rio de Janeiro, 2009.

Marcondes, Carolina. **Empresas de ônibus inovam para atrair e fidelizar passageiros.** Revista Veja. Disponível na internet em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/empresas-de-onibus-inovam-para-atrair-e-fidelizar-passageiros>.

Martins, Francisco G. D. **Mercados de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros: Uma Análise sob Enfoque Dinâmico de Elementos Determinantes das Condições de Concorrência.** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, DF, 2005.



Mendonça, A. C. de. **Desenvolvimento de um Modelo de Previsão da Demanda de Passageiros do Transporte Rodoviário Interestadual Utilizando Regressão com Efeitos Espaciais Locais**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, DF, 2008.

Rolim, F. A. O. e Brasileiro, Anísio. **Competitividade na regulamentação do transporte rodoviário de passageiros: uma análise à luz de um modelo de auditoria**. Disponível na Internet em: revistatransportes.org.br/anpet/article/download/72/61.

Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. **Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 30/COGTL/SEAE/MF**. Disponível na internet em: http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/manifestacoes-em-consultas-publicas/parecer-antt.pdf.

Silva, Ary F.; Pereira Neto, Waldemiro A.; Felex, José B. **Tendências do Volume de Passageiros Transportados em ônibus Interestadual no Brasil**. Universidade Federal do Ceará/Universidade de São Paulo. Anais do Congresso da ANPET, 2007.

Silva, Carlos Átila Alvares. **Caminhos e Descaminhos da Justiça**. Disponível na internet em: <http://www.estradas.com.br/new2/entrevista2.asp>.