



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
DIRETORIA
ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E INOVAÇÃO

NOTA TÉCNICA SEI Nº 1624/2019/AGEST/DIR

Interessado: DIRETOR MARCELO VINAUD PRADO

Referência: Processo nº 50500.334658/2019-78

Assunto: Estabelecimento da Inviabilidade Operacional nos serviços de TRIP, liberação das tarifas e abertura dos mercados

1. OBJETO

1.1. A presente Nota Técnica tem por finalidade propor ações que proporcionem a condução da problemática relacionada a liberação das tarifas prevista na Lei nº 12.996/2014 sem haver uma proposição efetiva e conclusiva sobre a inviabilidade operacional também prevista na Lei e em observância ao disposto na Resolução ANTT nº 4.770/2015 sobre a realização de estudos de avaliação dos mercados.

2. ANTECEDENTES

Desde a publicação da Lei nº 12.996/2014, de 18 de junho de 2014, que alterou o regime de permissão dos serviços de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros para autorização a Agência se debruçou na elaboração da regulamentação dos serviços, culminando na publicação da Resolução ANTT nº 4.770/2015, de 25 de junho de 2015.

A partir disto, o foco de atuação sobre o Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros foi para promover a regularização dos serviços de acordo com os procedimentos e disposições do novo modelo de autorização, conforme previsto nas Resoluções da Agência e para estabelecer a forma de abertura dos mercados, inclusive com o estabelecimento dos parâmetros de avaliação dos casos de inviabilidade operacional, no prazo remanescente até a liberação das tarifas prevista em lei.

Para isto foram adotadas, em especial, as medidas abaixo relacionadas até que houvesse a conclusão dos estudos de inviabilidade operacional para regulamentação do dispositivo legal.

- i. Publicação da Deliberação ANTT nº 224/2016, que estabelece etapas para a realização do processo seletivo no período de transição;
- ii. Publicação da deliberação ANTT nº 279/2016, aprovando o Edital do Processo Seletivo Público nº 01/2016;
- iii. Publicação da Resolução ANTT nº 5.285/2017, que dispõe sobre o Esquema Operacional dos serviços e as regras para sua modificação;
- iv. Publicação da Resolução ANTT nº 5.368/2017, estabelecendo fatores de acréscimo sobre os multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados;
- v. Publicação da Resolução ANTT nº 5.629/2018, estabelecendo procedimentos e critérios para a análise de requerimentos de novas outorgas, até a conclusão dos estudos de inviabilidade operacional;
- vi. Realização de Tomada de Subsídio nº 010/2018, acerca da metodologia em desenvolvimento para avaliação dos casos de inviabilidade operacional;
- vii. Realização de Reunião Participativa nº 003/2018, acerca da metodologia em desenvolvimento para avaliação dos casos de inviabilidade operacional;
- viii. Realização de Reunião Participativa nº 001/2019, sobre proposta para novo marco regulatório do transporte rodoviário de passageiros, incluindo aspectos de inviabilidade operacional.

Até o presente momento, não foi possível obter uma solução razoável para o disciplinamento da inviabilidade operacional e, em razão da proximidade do término do período de estabelecimento das tarifas por parte do Poder Executivo, apresenta-se esta proposta.

3. PROPOSTA

O tema em questão não é trivial e não possui precedentes alinhados à realidade brasileira. Assim, o desenvolvimento dos estudos e propostas margeiam uma imensidade de variáveis e visões que dependem do viés e rumo que se deseja trilhar.

Dessa forma, desde o início das discussões sobre o tema vislumbrou-se diversos caminhos, com prós e contras, que não permitiram o prosseguimento em uma única trilha para se atingir o objetivo desejado de abertura dos mercados e estabelecimento dos parâmetros adequados para os casos em que haveria restrição.

Em resumo, pode-se destacar:

- i. Inicialmente a intenção era a de estabelecer o quantitativo de operadores que cada mercado suportaria, sendo defendida esta tese inclusive na Nota Técnica nº 401/SUPAS/2015, de 16 de junho de 2015, em resposta à recomendação constante no ofício nº 261/2015/AC/3CCR, da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria Geral da República, asseverando que “O procedimento caracterizado como inviabilidade operacional será o estabelecimento do número de operadores possíveis em um determinado mercado caracterizado pela inviabilidade de sua operação mediante o ingresso de um número indeterminado de empresas”.
- ii. Para a identificação deste quantitativo foi elaborado Termo de Referência para contratação de consultoria com o objetivo de desenvolver estudos de avaliação dos mercados de transporte interestadual e internacional de passageiros, com o objetivo de detalhar e estabelecer os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional, porém não foi possível a concretização da contratação.

- iii. A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) em razão do interesse do setor na questão contratou a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para realizar estudos sobre a inviabilidade operacional. Considerando a existência de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para troca de informações do setor com a Agência, a SUPAS participou das discussões dos estudos da FGV e esperava-se que ao término do trabalho os Produtos produzidos fossem disponibilizados à Agência, entretanto isto não ocorreu. Porém como houve a participação em algumas discussões com o grupo que conduziu os estudos, tivemos acesso e até colaboramos na construção de vários aspectos do modelo e, dessa forma, obtivemos o conhecimento e entendimento que contribuiu para elaborarmos um modelo subsidiado na troca de informações do ACT.
- iv. Nesse ponto, já havia uma melhor clareza sobre a avaliação dos mercados e iniciou uma mudança de pensamento em não mais estabelecer a quantidade de vagas para cada mercado, mas sim utilizar o instrumento para avaliação específica quando dos pleitos de novo atendimento de forma a identificar a capacidade de o mercado suportar mais uma operadora sem incorrer em uma inviabilidade operacional.
- v. Em continuidade, foi realizada a Tomada de Subsídio nº 010/2018, que contemplou parte dos estudos acima e introduziu diversos novos conceitos para delegação dos serviços que, entende-se, houve um desvirtuamento do rumo a ser seguido para o estabelecimento dos parâmetros de identificação dos casos de inviabilidade operacional, nos termos da Resolução ANTT nº 4.770/2015 e trouxe uma abordagem de reconstrução do recente modelo de outorga instituído em 2015 com a justificativa de que a modificação no arcabouço regulatório teria o intuito de criar cada vez mais um ambiente em que haja concorrência, mas sem deixar de lado a necessidade da prestação adequada do serviço (parágrafo 4º do Relatório Final da TS)
- vi. Após isso foi aberta a Reunião Participativa nº 01/2019 sobre o “novo marco regulatório” com o intuito de apresentar os pontos sensíveis da proposta de alteração. Neste processo de reunião Participativa ocorreram duas sessões presenciais nos dias 26 de fevereiro e 03 de abril e constam 16 Notas Técnicas relacionadas a cada ponto no processo. Na primeira reunião foi apresentado todo um novo marco regulatório abarcando a retirada do caso de “concorrência ruínosa” como inviabilidade operacional e tratando da restrição de acesso de novos operadores de forma indireta pela organização operacional dos serviços. Já na segunda reunião foi alterado o termo de “concorrência ruínosa” para Índice de Aproveitamento Padrão (IAP) e proposta alterações na Resolução ANTT nº 5.285/2017, sobre esquema operacional, mudando o conceito de mercado para linha.
- vii. Por fim, a SUREG por meio da Gerência da Defesa da Concorrência e Monitoramento do Mercado, abordou o tema manifestando-se por meio da Nota Técnica nº 654/2019/GECON/SUREG/DIR, que avaliou os aspectos de regulação econômica e defesa da concorrência envolvidos na proposta de regulamentação da inviabilidade operacional.

Diante esta situação, a presente proposição visa contribuir à tomada de decisão considerando a premente liberação tarifária sem o correspondente estabelecimento dos parâmetros restritivos quando configurada a inviabilidade operacional para a abertura do mercado, pressuposto do regime de autorização, nos termos da legislação vigente. As análises estão subdivididas nos seguintes tópicos: (i) Propostas da Reunião Participativa no. 01/2019; (ii) Regulação Econômica e Defesa da Concorrência; (iii) Possíveis alternativas; (iv) Proposta de mecanismo de salvaguarda; (v) A Inviabilidade Operacional; (vi) Matriz de Riscos; e (vii) Proposta de Plano de Ação

3.1 Propostas da Reunião Participativa nº 01/2019

Na Reunião Participativa nº 001/2019, foram apresentadas duas propostas de regulamentação do setor, ambas contemplando alterações significativas nas regras operacionais vigentes e no objeto de outorga.

A primeira proposta apresentada na reunião presencial ocorrida em 26 de fevereiro de 2019 foi fruto de estudos com diversos insumos acerca do tema, consubstanciados em 16 Notas Técnicas, constantes do processo administrativo nº 50500.027339/2019-17, os quais estão listados abaixo.

1. Nota Técnica nº 08/GEAME/SUPAS/2018, de 31 de outubro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado: necessidade de revisão da Resolução nº 4.770/2015;
2. Nota Técnica nº 12/2018/GEAME/SUPAS, de 14 de novembro de 2018 – Transferência de mercados ou do controle societário no transporte coletivo rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização;
3. Nota Técnica nº 13/GEAME/SUPAS/2018, de 26 de novembro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado – Termo de Autorização e Licença Operacional – Discussão do tema e avaliação de impacto regulatório;
4. Nota Técnica nº 14/2018/GEAME/SUPAS, de 06 de dezembro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado – Cadastro de Infraestrutura – Discussão do tema, avaliação de impactos e apresentação de minuta de resolução;
5. Nota Técnica nº 15/GEAME/SUPAS/2018, de 14 de novembro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado – Habilitação – discussão do tema, avaliação de impactos e conclusão;
6. Nota Técnica nº 16/GEAME/SUPAS/2018, de 28 de dezembro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado – Execução dos Serviços;
7. Nota Técnica nº 17/GEAME/SUPAS/2018, de 03 de dezembro de 2018 – Procedimentos de solicitação de Termo de Autorização e Licença de Operação – Projeto Abertura de Mercado;
8. Nota Técnica nº 18/2018/GEAME/SUPAS, de 06 de dezembro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado: Operação do Serviço;
9. Nota Técnica nº 19/2018/GEAME/SUPAS, de 19 de novembro de 2018 – Abertura de Mercado – Penalidade, Intervenção, condições e Extinção;
10. Nota Técnica nº 20/SUPAS/2018, de 15 de novembro de 2018 – Análise de Impacto Regulatório – Objeto de Outorga para o Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (TRIP);
11. Nota Técnica nº 21/GEAME/SUPAS/2018, de 05 de novembro de 2018 – Da Frequência Mínima na abertura de mercados;
12. Nota Técnica nº 22/GEAME/SUPAS/2018, de 26 de novembro de 2018 – Eliminação de incompatibilidade entre as resoluções que versam sobre tarifa e a liberação tarifária no âmbito do TRIIP;
13. Nota Técnica nº 23/GEAME/SUPAS/2018, de 12 de novembro de 2018 – Projeto Abertura de Mercado – Frota – Discussão do tema, avaliação de impactos e apresentação de minuta de resolução;

14. Nota Técnica nº 24/2018/GEAME/SUPAS, de 28 de novembro de 2018 – Proposta de alteração da Resolução nº 1.971, de 25 de abril de 2007 (Cadastro de Motoristas);

15. Nota Técnica nº 25/2018/GEAME/SUPAS, de 26 de novembro de 2018 – benefícios tarifários no transporte coletivo rodoviário regular interestadual de passageiros, sob o regime de autorização;

16. Nota Técnica nº 26/GEAME/SUPAS/2018, de 30 de novembro de 2018 – Idade Média Operacional.

Dentre os normativos listados, identifica-se que nas Notas 08, 17, 18, 20 e 25 é que existem algumas referências sobre a inviabilidade operacional e somente na Nota Técnica nº 20/SUPAS/2018 pode-se identificar uma abordagem maior sobre a questão.

A Nota Técnica nº 08/GEAME/SUPAS/2018, menciona que o objetivo da Nota não é estressar o conceito de inviabilidade operacional, o qual vem sendo discutido no âmbito da Tomada de Subsídio nº 10/2018 (item 94) e nas considerações finais que em função da indefinição do conceito da inviabilidade operacional a resolução 4.770/2015 teria caráter transitório (item 936)

A Nota Técnica nº 17/GEAME/SUPAS/2018, apenas se refere que as regras e demais aspectos relativos à realização de processos seletivos estão dispostos na nota técnica que trata dos estudos de inviabilidade operacional (item 74), porém não traz a referência da nota. Também traz o conceito de inviabilidade operacional nos seguintes termos “Nos casos de restrição de infraestrutura em função de limitação, temporária ou contínua, dos movimentos de embarque e desembarque de veículos em terminais rodoviários, as linhas que pretendem utilizar esses terminais poderão ter sua licença operacional negada em função de inviabilidade operacional.” (item 80 b.2), mas não explicita os estudos que embasaram esta definição.

A Nota Técnica nº 18/2018/GEAME/SUPAS, faz referência em nota de rodapé (item 9) que “o tema “Inviabilidade Operacional” é tratado no âmbito do Projeto Abertura de Mercado dentro da Nota Técnica nº 17/2018/GEAME/SUPAS.”. Entretanto a Nota nº 17 trata de procedimentos de solicitação de Termo de Autorização e Licença de Operação e apenas menciona uma nota específica sobre a inviabilidade operacional, mas não traz a referência.

A Nota Técnica nº 25/2018/GEAME/SUPAS, faz referência à Nota Técnica 02/2018, sobre a Tomada de Subsídio nº 010/2018, que apresentou o modelo de inviabilidade operacional embasado no aspecto econômico da operação dos serviços (item 7).

Apenas a Nota Técnica nº 20/SUPAS/2018 abordou a questão da inviabilidade operacional e, dessa forma, a análise é realizada com base nesse documento.

Em resumo, a nota aborda a questão da inviabilidade operacional relacionando-a com o objeto de outorga e trazendo o problema de se estabelecer as influências dos municípios e mercados adjacentes àquele em que há a prestação dos serviços de TRIP. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que caso a inviabilidade operacional seja definida somente com a limitação de infraestrutura existente este aspecto deixa de ser um problema e o próprio mercado se ajustará para a melhor operação. Isto não quer dizer que a população terá o melhor serviço, mas que terá o serviço de acordo com as regras de oferta e demanda do mercado.

Porém, caso seja avaliado também o aspecto econômico da manutenção dos serviços, a área de influência tem grande relevância para o estabelecimento dos parâmetros e critérios que serão utilizados na identificação dos casos de inviabilidade operacional. Nesse sentido, abordamos os problemas associados ao objeto da outorga atual – mercado – listados na Nota, reproduzidos nos itens abaixo, e trazemos algumas ponderações às observações realizadas.

a. *Alto índice de desistência pelo transportador sobre os mercados para os quais houve manifestação prévia de interesse.*

A Nota traz a seguinte redação “Muitas vezes, o transportador somente tem interesse em determinado mercado caso também obtenha, de forma conjunta, outros mercados. Ao outorgar mercados de forma isolada, acontece situações em que o transportador prefere desistir do pleito a ter que compor uma rede de menor atratividade econômica com apenas parte do conjunto de mercados de seu interesse. Essa situação se configura um problema porque limita a concorrência para um determinado mercado, de forma desnecessária.”

Acredita-se que o problema não está relacionado à outorga de mercados de forma isolada, mas sim na composição operacional que o transportador deseja montar para garantir a atratividade econômica necessária ao seu negócio. Talvez isto tenha sido um problema no primeiro e único processo realizado para a abertura dos mercados no período de transição, onde ainda existiam diversas restrições nos mercados existentes em função de que os casos de inviabilidade operacional ainda não estavam (e ainda não estão) definidos e critérios de que naquele momento somente os mercados “liberados” podiam compor a rede de um novo entrante. A partir do momento em que o período de transição se finalize e esteja definida de forma clara e objetiva os casos de inviabilidade operacional, os interessados terão conhecimento prévio das possibilidades de atendimento e, a princípio, somente participarão aqueles que realmente tenham interesse na operação. Isto leva a outra questão que deve ser tratada na regulação para se minimizar a participação de aventureiros e/ou “bagunceiros” que apenas participam do processo para tumultuar e criar maiores problemas, principalmente no momento de transição em que todos (inclusive a Agência) ainda não possui todo o domínio e conhecimento das consequências das mudanças introduzidas com a mudança do regime de outorga de permissão para autorização.

b. *Complexidade e morosidade nos processos de seleção e adjudicação dos objetos de outorga para os transportadores.*

A Nota traz a seguinte redação “O número de combinações de pares de localidades é muito elevado e toma o processo de autorização, seleção e adjudicação complexo e moroso, principalmente quando a relação de transportadores interessados nos mercados é extensa.”

A quantidade de combinações possíveis não pode ser vista como um problema, mas sim como uma oportunidade para que operadores atuem no mercado de diversas maneiras, trazendo maiores opções aos usuários e incrementando a concorrência (que não se dá apenas no atendimento direto dos mercados). Realmente a rede de transporte interestadual é extensa e complexa, mas considerando o regime de autorização acredito ser temerário o estabelecimento de uma rede pré-definida pelo órgão regulador, uma vez que inibirá a ampliação da concorrência com outras opções de atendimento. Além disso, corre-se o risco de o regulador defini-la de forma inadequada a melhor produtividade e eficiência devido a assimetria de informação acarretando problemas de difícil solução posteriormente.

c. *Dificuldade para se definir a área de influência entre mercados para o estudo de inviabilidade operacional.*

A Nota traz a seguinte redação “Dependendo da disposição geográfica das localidades dos mercados, pode ocorrer alta influência entre o serviço de um mercado no outro, interferindo na análise de inviabilidade operacional e conseqüentemente na restrição de número de vagas por objeto. Por exemplo, um mercado que esteja contido no itinerário de outro mercado. Ao avaliar esses mercados isoladamente, pode-se ter a falsa percepção de que não possuem inviabilidade operacional, que não aconteceria se fossem avaliados em conjunto. ”

A dificuldade apontada é real. Para minimizá-la foi estabelecida uma regra para o estabelecimento da área de influência por meio da Resolução ANTT nº 5.629/2018. Apesar disso, é sabido que a simples limitação pela distância de um raio não é suficiente para a avaliação da área de influência, uma vez que esta pode variar para cada mercado. Novamente cabe ressaltar que este aspecto somente é relevante caso o estabelecimento da inviabilidade operacional não seja somente pela limitação de infraestrutura, uma vez que a área de influência está relacionada com a capacidade econômica da operação e não com a indisponibilidade de infraestrutura para a operação. Porém, importante estabelecimento de novas regiões demográficas estabelecidas pelo IBGE em 2017 trouxe a solução para esta questão – são as regiões geográficas imediatas, as quais contemplam agrupamentos de municípios que têm como principal referência a rede urbana e possuem um centro urbano local como base, mediante a análise do IBGE - inclusive é o conceito utilizado na proposta da Nota Técnica nº 20/SUPAS/2018 e que deve ser mantida para a avaliação da inviabilidade operacional dos mercados, substituindo a disposição definida na Resolução nº 5.629/2018.

d. *O objeto de outorga nem sempre reflete a operação do serviço.*

A Nota traz a seguinte redação “A transportadora possui os mercados - objetos da outorga - e monta suas linhas a partir dos mercados que possui. Algumas exigências regulatórias estão relacionadas a mercados, como é o caso da frequência mínima. Então, uma linha pode ter mercados que já possuem a frequência mínima atendida em outras linhas e, ao mesmo tempo, não possui viagens regulares, já que a frequência mínima está relacionada ao objeto de outorga. Isso traz impactos inclusive para a concessão de gratuidades, já que a gratuidade deve ser oferecida na frequência mínima da linha. Caso a linha não tenha frequência mínima, poderá não fornecer os benefícios tarifários.

Outro caso seria a operação de linhas por uma empresa que não possui todos os mercados entre os pontos de seção. Por exemplo, uma linha que liga a cidade A à cidade B, passando por C, cada uma em uma unidade da federação. A empresa possui apenas os mercados AC e AB. Não possuindo o mercado CB. Nesse caso, embora a empresa faça a linha A-C-B, não poderá vender passagens para o trecho CB. Essa situação, apesar de não ser um problema, pode ser evitada de forma a deixar mais simples o entendimento do que é autorizado pela ANTT. ”

Quanto a este item, foi abordada duas questões no trecho acima que serão esclarecidos abaixo e outra questão sobre este mesmo aspecto é mencionado na Nota em outros trechos, relacionado ao interesse das operadoras que também será abordado abaixo.

Com relação às gratuidades o problema não reside no objeto de outorga e sim na interpretação – aparentemente equivocada – que foi dada no cumprimento das disposições regulatórias. Sendo um mercado livre, não haveria o que se falar em frequência de operação. Entretanto como o serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros é delegado sob o regime de autorização – o que prescinde de liberdade de preços e em ambiente de livre e aberta competição – mas também deve atender aos requisitos de serviço adequado disposto em lei – por se tratar de um serviço público e ainda atender aos benefícios tarifários impostos pela legislação com a finalidade de melhor atender às políticas sociais da União, foi necessário o estabelecimento de uma frequência mínima para garantir a continuidade e regularidade dos serviços, bem como atender as gratuidades legais. Como a frequência mínima a ser atendida é do mercado, ela pode ser atendida em uma única linha que contemple vários mercados de acordo com a demanda pelos serviços. Porém para o atendimento das gratuidades, ela também deve ser atendida observando-se a frequência mínima dos mercados, ou seja, para cada mercado deve haver a disponibilidade de gratuidades nos quantitativos previstos para a frequência mínima do mercado, conforme as disposições da Resolução ANTT nº 4.770/2015, abaixo transcritas.

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

...

IV - Frequência: número de viagens em cada sentido de percurso, numa linha, em um período de tempo definido;

V - Frequência mínima: menor frequência estabelecida pela ANTT por mercado, por sentido e por empresa nos serviços interestaduais autorizados;

IX - Linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, vinculado a determinada autorizatória, que atende um ou mais mercados, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional pré-estabelecido;

Art. 55. A autorizatória deverá oferecer, na frequência mínima estabelecida pela ANTT, as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários, independentemente da categoria do ônibus utilizado.” (grifos acrescentados)

Esclarecendo, cada linha – que é a forma de operação dos serviços – deve possuir uma frequência – número de viagens no período. Já a frequência mínima – que é por mercado - é estabelecida pela ANTT e as gratuidades devem ser oferecidas na frequência mínima – ou seja, por mercado.

Assim, três mercados (A-B, A-C, e B-C) que possuem frequência mínima de 2, 3 e 4 viagens por semana (por exemplo), podem ser atendidos em uma mesma linha com 4 viagens semanais que atende à frequência mínima de todos os três mercados (de acordo com a estratégia da empresa para atendimento da demanda). Contudo, a oferta das gratuidades deve ocorrer de acordo com a frequência mínima estabelecida por mercado. Assim, no mercado A-B deve ser oferecida as gratuidades correspondentes a 2 viagens por semana, no mercado A-C as correspondentes a 3 viagens por semana e no mercado B-C as correspondentes a 4 viagens por semana. O que ocorre na prática atualmente é que esta oferta não é garantida, ocasionando os problemas de não atendimento aos dispositivos legais dos benefícios tarifários e não um problema relacionado ao objeto de outorga.

Com relação a operação de linhas por uma empresa que não possui todos os mercados entre os pontos de seção, sempre ocorrerá, inclusive já existia na rede operada pelo regime de permissão, bem como aconteceria na proposta elaborada no Projeto do PROPASS para licitação e acontecerá em qualquer modelo que se idealize, uma vez que a abrangência territorial e os interesses sociais e econômicos são distintos de

cada localidade e, conseqüentemente, para o melhor atendimento a sociedade, haverá situações de que uma linha que vai de um ponto A para B passe por um ponto C pertencente a outra linha. Como o próprio texto da Nota diz isto não é um problema e a menção de que deixaria mais simples o entendimento do que é autorizado pode não ser confirmado, uma vez que o mais simples é saber que é autorizado ir de um ponto A para um ponto B e não de uma região A para uma região B (onde muitas vezes os usuários e próprios operadores não terão o conhecimento de quais localidades estarão contempladas nestas regiões, haverá a necessidade de se consultar).

Por fim, abordando a questão do interesse dos operadores, entende-se que este desejo provém realmente de alinhar o objeto da outorga à operação dos serviços, porém isto traz inconvenientes em um ambiente de livre competição uma vez que ao se outorgar linhas que contemplam os mercados (seções) ocorre um maior engessamento da operação e dificuldade de novos entrantes em um ou outro mercado, uma vez que a outorga será um conjunto de mercados. Acredita-se que alterar o objeto de outorga que atualmente está na menor unidade de operação (uma ligação qualquer) acarretará maior benefício aos operadores do que à sociedade em geral.

A Nota Técnica também trouxe alternativas de solução, todas relacionadas ao objeto de outorga, que conforme o texto acima, entende-se já estar claro que não seria a solução para a questão do estabelecimento da inviabilidade operacional, porém para esclarecer os pontos apresentados na alternativa selecionada, tecemos alguns comentários a seguir sobre as vantagens e desvantagens constantes da Nota sobre se considerar um conjunto de regiões geográficas imediatas como objeto de outorga.

Vantagens:

- O transportador poderá optar, dentre todas as Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) do Brasil e possibilidades de itinerário, qual seria seu conjunto de RGIs e municípios para embarque/desembarque e comercialização de passagens;

A vantagem apresentada é a mesma existente no modelo atual, porém com uma restrição adicional que deverá ser observada para o enquadramento dentro de uma RGI. A diferença reside unicamente na quantidade de possibilidades, uma vez que atualmente pode ser solicitada um serviço para qualquer par de ligação entre duas localidades e na proposta o pleito seria para um par de ligação entre RGIs. Segundo dados do IBGE, existem 5.570 municípios no Brasil e 515 Regiões Geográficas Imediatas.

- Aproximação do desejo do setor, manifestado durante a Tomada de Subsídio nº 10/2018, de que o objeto de outorga sejam as linhas, definidas (personalizado) pelo próprio transportador;

A aproximação do desejo não atende por completo as expectativas do setor que, a princípio, já se acostumou com o novo modelo de outorga, além do fato que quanto mais restrita as opções de composição de uma ligação, menor será a ampliação da concorrência. A título de elucidação, pode-se afirmar que somente a mudança do objeto de outorga de linha para mercado ocorrido com a mudança do regime de permissão para autorização já possibilitou a ampliação da efetiva concorrência em diversas ligações que anteriormente eram atendidas como seções de uma linha e não permitiam a operação individualizada e conseqüente oferta aderente à necessidade da população o que inibia a maior concorrência no mercado (o que era desejado no modelo de permissão para garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos). O Retorno a um meio termo (regiões geográficas imediatas) produzirá efeito diverso ao desejado com a autorização (ampliação da concorrência, melhor atendimento à população e facilidade/flexibilidade na oferta dos serviços) que acaba atendendo aos interesses de preservação dos mercados aos atuais operadores.

- Apesar da individualização para cada transportador, em todo conjunto de RGIs há uma unidade comum e padronizada – ligação entre duas RGIs – a qual pode ser utilizada como caso base para as análises de inviabilidade operacional;

Não é possível o adequado entendimento da unidade comum e padronizada e os seus benefícios, mas a questão da análise da inviabilidade não necessita ser realizada em função do objeto outorgado, mas sim como um critério para que não haja imperfeição na análise quando se analise mercados com interferências/influências, ou seja, as regiões geográficas imediatas podem e devem ser utilizadas nas análises em substituição ao critério atual de raio de 50 km.

- Não há necessidade de se definir a área de influência (ex. raio ou canal com distância de 50 km) porque o próprio IBGE determina quais municípios possuem interdependência;

Mudar o objeto de outorga para não se definir um critério a ser utilizado na análise de inviabilidade operacional tem um custo-benefício extremamente alto. Cabe ressaltar que ao ser outorgada a Autorização às empresas, o entendimento inicial era de que a empresa estaria apta a operar qualquer par de ligações no Brasil, desde que cumprido os requisitos para isso (análise vinculada e não discricionária). Porém, por razões sem qualquer relação com o Termo de Autorização (TAR), também as Licenças Operacionais (LOP) -ato vinculado desde que cumprido os requisitos- também passou a ser objeto de análise da Diretoria da ANTT, o que não foi a intenção quando da publicação da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

- Facilidade na transição dos objetos de outorga, uma vez que cada transportador pode compor seus conjuntos de RGIs para adequar à operação de suas linhas atuais;

A diversos fatores internos e externos que não foram ponderados para subsidiar essa afirmação, não havendo garantia de que será uma transição fácil.

- Uma vez outorgados os conjuntos de RGIs, há celeridade na implantação de linhas e modificações operacionais porque o objeto de outorga não determina detalhes operacionais como itinerário e esquema operacional;

As outorgas por mercado também não exigem os detalhes operacionais, porém a realidade mostrou que separar pontos geográficos, seja em formato de linha ou de mercado, dos atributos operacionais não trouxe vantagens. Portanto, a celeridade na implantação das linhas e das modificações operacionais está muito mais ligada às condições de análise pela equipe técnica do que ao objeto do pleito.

- Possibilidade de sistematização do processo de análise de pleitos de autorização devido à padronização da unidade pela qual o objeto de outorga é composto (ligação de duas ou mais RGIs interestaduais);

Com os recursos tecnológicos existentes atualmente, qualquer modelo, por mais complexo que seja, permite a sistematização. A restrição é nos recursos financeiros e humanos que impactam em qualquer solução proposta.

- Clareza na definição do objeto de outorga.

Contraditório com a primeira desvantagem apontada na Nota Técnica, a qual aponta “conceito de objeto de outorga inovados que precisa ser entendido e absorvido pelos atores do setor”

Desvantagens:

- Conceito de objeto de outorga inovador que precisa ser entendido e absorvido pelos atores do setor;

No momento atual, em que o setor começa a compreender o novo modelo de outorga no regime de autorização o ideal seria não realizar mudanças inovadoras que possam confundir os atores. Ajustes imprescindíveis devem ser realizados pontualmente e mudanças maiores devem ser realizadas com a adequada análise de impacto e de forma gradual.

- Não há influência pelo poder público na indução do crescimento e desenvolvimento do setor de transportes em determinada região ou eixo. Já que a definição das RGIs e a forma de operação (quais municípios e com quais itinerários) são totalmente definidas pela transportadora;

Considerando o regime de autorização, a Agência Reguladora não deve influenciar na indução do crescimento e desenvolvimento do setor de transportes rodoviário interestadual de passageiros. Caso existam políticas públicas a serem atendidas, será necessário criar critérios e incentivos específicos para o seu enquadramento e pleno atendimento.

- Necessidade de criação de sistema para a migração do formato de outorga atual para o conjunto de RGIs (custo administrativo), além da gestão da associação das linhas atuais a cada nova outorga.

A necessidade de sistema que atenda ao novo regime de outorga é premente desde 2015, alterações constantes e instabilidade nas definições comprometem o desenvolvimento de uma solução adequada.

Diante das exposições acima apresentadas, pode-se observar que o instrumento de outorga atual não é inadequado ao regime de autorização e mudanças significativas na atual conjuntura não é recomendável. **O que é extremamente imprescindível neste momento é a definição dos casos de inviabilidade operacional.** Eventuais ajustes na regulamentação vigente podem ser realizados oportunamente de acordo com a maturidade do setor.

Além disso, foram identificados problemas na atual regulamentação, porém não foram apresentados os embasamentos técnicos e constatações que suportaram as afirmações postas. A documentação apresentada nas Notas Técnicas elaboradas por vezes são divergentes e assumem premissas não alinhadas com a minuta de resolução proposta. Assim, a análise deve se ater ao ponto central a ser avaliado e estabelecido neste momento, ou seja, o da inviabilidade operacional, cujo entendimento está a margem de qualquer um dos problemas relacionados.

Nesse sentido, o objetivo é avaliar o estudo de inviabilidade operacional determinado pela Resolução ANTT nº 4770/15, que deveria ser realizado pela ANTT até 18/06/2019. A apresentação de parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional nas minutas de resolução é condição necessária e ponto central de análise do novo marco regulatório proposto.

A Resolução ANTT nº 4770/15, definiu a inviabilidade operacional como sendo as situações que configuram concorrência ruínosa ou restrições de infraestrutura e também estabeleceu que a ANTT realizaria os estudos de avaliação dos mercados, com o objetivo de detalhar e estabelecer os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional.

Nesse contexto, duas minutas de resolução foram apresentadas e cabem algumas considerações sobre a definição e detalhamento dos parâmetros de avaliação de inviabilidade operacional constante das minutas.

A primeira minuta de Resolução apresentada na Reunião Participativa traz o seguinte:

“Art. 67. É considerada inviabilidade operacional situações que configurem restrições de infraestrutura.

Parágrafo único. Caracteriza-se a restrição de infraestrutura pela limitação, temporária ou contínua, dos movimentos de embarque e desembarque de veículos em terminais rodoviários.

Art. 68. Os objetos da autorização sujeitos à inviabilidade operacional são denominados mercados estruturantes e serão definidos na forma do Manual de Avaliação de Mercados.

Art. 69. O Manual de Avaliação de Mercados indicará, para cada janela de ingresso, a relação dos mercados estruturantes, um valor percentual de acréscimo na frequência média mensal de viagens desses mercados, bem como os parâmetros para estimativa de receita, para fins de cálculo da garantia de execução, de que trata o art. 81.

§ 1º A frequência mensal referida no caput será calculada a partir da média da frequência mensal observada nos últimos 12 (doze) meses nos mercados estruturantes, contados do mês de referência do cálculo.

§ 2º O percentual a ser acrescido na frequência de viagens de que trata o caput será calculado de forma a não sujeitar o mercado estruturante a uma restrição de infraestrutura.” (grifos acrescentados)

Nota-se que houve alteração na definição de inviabilidade operacional, limitando situações que configurem restrições de infraestrutura. Todavia, não tem como avaliar se os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional estão coerentes com essa definição porque na Minuta não são apresentados.

Na minuta em pauta, há indicações vagas com etapas para o futuro, “serão definidos”, “indicará”, “deverá”, as quais deveriam ter sido estabelecidas no estudo de inviabilidade operacional, ou seja, o detalhamento e os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional não foram estabelecidos. Na Resolução deveria constar os parâmetros de avaliação de inviabilidade operacional. Sem esses parâmetros há incertezas sobre o marco regulatório, prejudicial ao mercado, impedindo e prejudicando a análise do trabalho realizado.

Ainda, no conjunto de notas não é apresentado o estudo de inviabilidade operacional, com o devido detalhamento e os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional. Nem mesmo o termo “Manual de Avaliação de Mercados” é citado em qualquer nota apresentada.

A minuta de Resolução, apresentada na sessão presencial do dia 03 de abril, trouxe o seguinte:

“Art. 42. É considerada inviabilidade operacional quando:

I – ocorrer restrição de infraestrutura pela limitação, temporária ou permanente, dos movimentos de embarque e desembarque de veículos em terminais rodoviários em licenças operacionais já outorgada; ou

II - a média do IAP anual de cada mercado da licença operacional já outorgada for menor que o valor do IAP médio anual nacional dos mercados de mesma classe de que trata o art. 15-A, com base nos dados do Monitrip relativos aos últimos 12 (doze) meses, contados da data da abertura da janela de ingresso.” (grifos acrescentados)

A definição de inviabilidade operacional é alterada para situações que configurem restrições de infraestrutura ou IAP baixo (menor que a média). Há uma indicação objetiva do parâmetro de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional. Todavia, não foram identificadas, até o momento, as justificativas e embasamentos do estudo, com o devido detalhamento e os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional.

3.2 Regulação Econômica e Defesa da Concorrência

Em razão dessa situação, a SUREG, emitiu a Nota Técnica nº 654/2019/GECON/SUREG/DIR, avaliando os aspectos de regulação econômica e de defesa da concorrência envolvidos na proposta de regulamentação da inviabilidade operacional e apresenta teorias que, em sua maioria, são coerentes. Porém, a aplicação prática das teses pode ter contornos e resultados diferentes.

A Nota trouxe diversas menções a documentos que tratam da concorrência na prestação dos serviços, retratando a dimensão e complexidade da matéria, que mesmo na busca de experiências existentes não refletem completamente a realidade brasileira.

O Senado Federal em defesa apresentada junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, em razão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.549, expôs que o TRIP é uma atividade de relevância social ou utilidade pública e que estaria a meio caminho entre as atividades enquadradas como serviço público e as de serviço de exploração econômica no sentido estrito. Apontou ainda que a intenção do legislador foi a de possibilitar a entrada de novos prestadores dos serviços implementando a concorrência com base nos princípios constitucionais da atividade econômica. (item 4.1.18 da Nota)

Já a Procuradoria Federal junto à ANTT, apresentou argumentos no sentido que o TRIP pode ser prestado em ambiente de livre concorrência, porém sob adequada regulação estatal, por serem considerados serviços públicos. Trazendo, ainda, o conceito de que a livre concorrência regulada pode oferecer aos consumidores maior variedade de opções de qualidade e preço, selecionando as empresas mais eficientes e atraindo mais tecnologia ao setor. (item 4.1.27 da Nota)

Com isso, pode-se observar que apesar de uma certa divergência na definição de se o TRIP é um serviço público ou um meio termo entre o serviço público e a livre iniciativa, é consenso que a intenção é de ampliar a concorrência, mas não deixar que o mercado atue livremente como na exploração de atividades econômicas não controladas por uma Agência Reguladora, em razão de suas características de relevância social, devendo observar, além dos princípios da livre concorrência, os de interesse público que requerem a prestação do serviço adequado, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária, conforme previsão legal.

Por outro lado, a Nota Técnica nº 654/2019/GECON/SUREG/DIR aborda a defesa da concorrência de forma irrestrita, com base na norma vigente e na defesa do bem-estar social. Traz o preceito constitucional de que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente é permitida no caso de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, além de que o abuso do poder econômico deverá ser reprimido (item 4.2.3 da Nota) e a definição de que a defesa da concorrência é o conjunto de diretrizes e leis que asseguram que a concorrência no mercado não seja restrita de maneira prejudicial à sociedade, apesar de afirmar que sua definição não é trivial. (item 4.3.2 da Nota)

Ressalte-se, novamente, o enquadramento do TRIP como de relevante interesse coletivo e, dessa forma, sua exploração não segue simplesmente as regras de livre mercado devido a necessidade de garantir padrões que atendam aos interesses coletivos e não simplesmente de acordo com o interesse empresarial, devendo-se evitar o abuso do poder econômico em qualquer das circunstâncias (no interesse coletivo no empresarial). Importante salientar, ainda, o entendimento de que a defesa da concorrência deve assegurar o bem-estar social e não simplesmente defender a concorrência a qualquer custo. A defesa da concorrência não deve ter fim em si mesma.

Sobre este aspecto, a Nota apresenta a preocupação da Comissão Europeia com o consumidor e que o que mais importante é proteger um efetivo processo concorrencial e não simplesmente defender os concorrentes, enfatizando que condutas de empresas com poder de mercado não excluam os concorrentes por outros meios que não exclusivamente no mérito dos produtos ou serviços oferecidos. (item 4.3.12 da Nota). Nesse mesmo sentido, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE tem a incumbência de analisar atos de concentração que impliquem na eliminação da concorrência, sendo ressalvadas situações em que os consumidores possam se beneficiar, como com uma maior qualidade, diversificação e inovação. (itens 4.3.16 e 4.3.17 da Nota).

Sobre a inviabilidade operacional, deve-se atentar se, neste momento, é mais conveniente e oportuno proceder-se com uma alteração na norma vigente que estabeleceu que a inviabilidade se desse pela restrição de infraestrutura e pela concorrência ruínosa. Adotar somente critérios relacionados à infraestrutura, assumindo que apenas a disponibilidade de terminais seria suficiente para determinar a entrada de empresas no mercado, pode ser mais simplista do que seria necessário nesse momento para o sistema.

A proposta apresentada na sessão presencial ocorrida no dia 3 de abril, dentre as alterações sugeridas, introduziu o conceito de média do IAP anual de cada mercado e a SUREG teceu diversos comentários sobre o assunto, destaque-se para os principais pontos a seguir.

Embora a SUREG, de início, esclareça que não apresenta análise específica de minutas de resolução, discorda da segunda proposta apresentada e não apresenta avaliação da primeira proposta posta na Reunião Participativa, discorrendo da seguinte forma.

“...

Foi excluído, portanto, o termo “concorrência ruínosa”, mas é mantida a mesma ideia de restringir a concorrência, desta vez com base em parâmetros de IAP. Naqueles mercados onde a média do IAP anual for menor que o “IAP médio anual nacional dos mercados de mesma classe” se manteria a restrição à concorrência. Explique-se que, a média é uma medida de tendência geral, ou seja, representa o valor central de uma distribuição. De tal forma, aproximadamente metade de uma distribuição estará abaixo da média, enquanto a outra metade estará acima.

...

De tal forma, sugerimos que a inviabilidade operacional seja relacionada tão somente à restrição de infraestrutura, conforme a seguinte redação:

Art.xx. É considerada inviabilidade operacional situações que configurem restrições de infraestrutura.

...”

Importante esclarecer que IAP (Índice de Aproveitamento Padrão) não é um atributo de mercado (par de localidades que caracteriza uma origem e um destino), mas um atributo da linha. Assim, a primeira questão é que a ANTT teria que estabelecer, controlar e, principalmente, se responsabilizar pelo desenho de linhas. Não sendo a proposta coerente com livre mercado e induz, embora de forma indireta, a uma responsabilização pelo equilíbrio econômico financeiro de cada linha/transportador, que também não é coerente com a mudança de permissão para autorização estabelecida em Lei.

Valores muito baixos de IAP estão relacionados à ineficiência na prestação do serviço, enquanto valores muito altos de IAP, no TRIP, podem sinalizar uma baixa oferta de viagens aos usuários (quando o sistema tem pouca “folga” pode ser difícil conseguir passagem para a data mais desejada). A princípio, é para possibilitar esse tipo de análise que se utiliza o IAP. Principalmente, em um cenário sem controle tarifário.

No que diz respeito à correlação trazida acerca da regulação no transporte aéreo, onde ocorreu de forma similar uma restrição à ampla concorrência em 1986, mas que desde 2005 as restrições à concorrência no setor aéreo foram superadas, cabe destacar que os investimentos e recursos materiais e humanos para a operação dos serviços aéreos não são acessíveis na mesma proporção que os serviços de transporte rodoviário de passageiros. E, mesmo assim, demorou praticamente 20 anos para a liberalização completa do setor aéreo. Além do fato de este serviço não ser considerado como de relevância social ou de utilidade pública, quando as acomodações do mercado ocorrem as repercussões atingem diretamente os usuários. No caso de ser um serviço de relevância social como o TRIP, os impactos são ainda maiores. Exemplo disto, pode-se citar o caso mais recente da decretação da recuperação judicial da Avianca.

Outro ponto é relacionado à fundamentação do Ministério dos Transportes à época da construção da regulamentação do setor que passa a ser operado no regime de autorização, afirmando que toda a interpretação parece ser equivocada. Entretanto, é possível que a SUREG não tenha compreendido a real intenção de se estabelecer tais restrições na concorrência. Como regra, a concorrência é salutar. Porém quando a operação dos serviços de transporte envolve diversos atores de jurisdições distintas, como é o caso dos serviços intermunicipais, a preocupação do Ministério com a política pública do transporte como um todo é relevante e se assemelha ao ocorrido com os Estados-membro da União Europeia.

Assim, o entendimento da SUREG de que a restrição ao processo concorrencial, desde sua concepção na Resolução ANTT nº 4.770/15 até os estudos que propõem nova regulamentação vai frontalmente de encontro à intenção do legislador ao editar a Lei nº 12.996/2014, nos parece intempestiva e equivocada. Primeiro pelo decurso do prazo, uma vez que desde 2015 não houve manifestação sobre o assunto, e, segundo, por não compreender que o estabelecimento de restrição à entrada de mais operadores teve a intenção de manter o nível da prestação do serviço de forma adequada, uma vez que é considerado de relevância social e era necessário o aprofundamento nos estudos de inviabilidade operacional para o estabelecimento dos parâmetros adequados para identificação dos casos que seriam enquadrados como tal. Cabe registrar, ainda, que havia um período em que a Agência poderia estabelecer a tarifa máxima dos serviços e deveria ter sido utilizado para a transição do modelo.

Além disso, a afirmação de que a regra manterá a reserva de mercado existente antes da mudança de modelo e que manterá mercados fechados sem possibilidade de qualquer contestação competitiva, também não é pertinente sem o aprofundamento nos estudos para o estabelecimento da regra, passando a ser mera suposição. Desde a edição da Resolução ANTT nº 4.770/15, a SUPAS vem estudando o assunto de forma a conseguir obter a melhor equação para garantir a adequada prestação dos serviços e um efetivo nível de concorrência que garanta a contestabilidade dos mercados. Entretanto, a tarefa não é fácil uma vez que não existem precedentes similares ao caso brasileiro do transporte rodoviário interestadual e, dessa forma, o que se pode inferir são conjecturas baseadas em estudos de outros países e no caso do transporte aéreo brasileiro.

Por fim, é importante salientar que a conclusão da SUREG de que “...ainda que uma referida ligação não comporte mais concorrência, o próprio mercado é a melhor instituição para decidir quem deve ser expulso e quem deve ser mantido, com base nos serviços prestados, na eficiência das empresas e nos preços praticados.” e de que “... a inviabilidade operacional seja relacionada tão somente à restrição de infraestrutura...” é completamente alinhada com a teoria econômica do livre mercado, porém é simplista ao se analisar todas as variáveis envolvidas no TRIP e que ocasionam “falhas de mercado” impedindo que a alocação dos recursos seja a mais eficiente e requerendo a atuação da regulação.

Importantíssimo frisar que a intenção não é a de proteger os operadores, mas sim proteger o atendimento aos mercados, em especial, os mais deficitários. Assim, a indagação de que “se a concorrência é ruínosa, então por que outras empresas irão querer ingressar no mercado? Seriam irracionais, já adentrando no mercado para serem punidas financeiramente?” parece tendenciosa e falaciosa, uma vez que não considera a preocupação de manutenção de um atendimento adequado à sociedade. Nesse condão é que as diversas abordagens para se estabelecer a “concorrência ruínosa” no TRIP foram estudadas e aprimoradas no decorrer dos anos. Infelizmente, os trabalhos realizados não obtiveram soluções conclusivas até o momento, mas o importante é que se obtenha uma medida adequada para se evitar, ou ao menos minimizar, repercussões negativas que por ventura venham a ocorrer e prejudiquem, ao menos em um momento inicial, os usuários mais desfavorecidos.

Em resumo, a Nota da SUREG apresenta conclusões para subsidiar decisão da Agência a respeito da regulação do transporte regular interestadual de passageiros, delegado por autorização, em específico dos casos enquadrados como inviabilidade operacional, das quais destaca-se:

- o a mudança no modelo de outorga teve como objetivo principal proporcionar a entrada de novos prestadores nesses mercados e, consequentemente, induzir a competição;

- o no Transporte Regular Interestadual de Passageiros, delegado por autorização, cumpre à ANTT atuar basicamente na Regulação Técnica, focada nos aspectos de segurança do transporte de passageiros;
- o não cabe à Agência estabelecer limites à concorrência ou determinar o número máximo de empresas por ligação origem-destino, na tentativa de prover viabilidade econômico-financeira para empresas; e
- o sugere que a inviabilidade operacional seja relacionada tão somente à restrição de infraestrutura.

Sabe-se que no transporte coletivo urbano, embora exista a possibilidade de concorrência no mercado, a teoria e experiência práticas demonstram que a liberdade de entrada de prestadores se mostrou ineficaz. Assim, em específico no transporte internacional semiurbano de passageiros, também objeto de autorização, de características urbanas, seria um caso em que mesmo sendo possível a concorrência no mercado, esta deveria ser substituída pela concorrência pelo mercado. Esse é um exemplo de que o legislador, ao possibilitar a limitação de operadores no caso de inviabilidade operacional, não se restringiu apenas aos casos de infraestrutura.

Mesmos no transporte interestadual de passageiros, pode ocorrer situação de ligação de transporte, como a própria SUREG mencionou, que “não são passíveis de exploração comercial”. Assim, em razão de sua importância social, o Estado pode utilizar de mecanismos de atribuição de direitos exclusivos e até compensação financeira, com vistas a maior atratividade da exploração. Nesse caso, evidentemente não foi por causa de concorrência, mas pela falta de pretendentes. Todavia, na medida que se define os limites à concorrência, como a imposição de condições de entrada e saída do setor, a regulação constitui uma intervenção voltada não para induzir maior concorrência, mas para substituí-la por metas e instrumentos administrados. E, nesse contexto, se no caso prático, outro operador não autorizado presta o serviço cabe ao órgão regulador impedir, pois essa concorrência seria indesejável, ou seja, usando um termo mais genérico, seria uma “concorrência ruim”.

Assim, embora possa ser mais defensável e menos polêmico para o TRIP definir inviabilidade operacional como somente questões de infraestrutura, o termo “inviabilidade operacional” deve ser interpretado com maior abrangência.

Dessa forma, considerando a objetividade, a simplicidade e a facilidade de utilização de uma medida de avaliação do aproveitamento de uma ligação para o serviço prestado, o IAP, parece ser um ponderador suficiente para limitar o acesso demorado aos mercados deficitários e minimizar a ocorrência de um desinteresse no atendimento destas localidades. O funcionamento desse mecanismo será melhor esclarecido nos tópicos a seguir.

3.3 Possíveis alternativas

Para possibilitar um preliminar dimensionamento dos impactos e facilitar a compreensão para a avaliação e tomada de decisão com relação à questão da inviabilidade operacional, pensou-se em três alternativas, conforme apresentado abaixo, com suas respectivas consequências. Além disso, apresenta-se também uma matriz de risco para o problema em tela.

Destaque-se que as alternativas apresentadas a seguir, não tem o objetivo de substituir a Análise de Impacto Regulatória necessária para a regulamentação do tema.

- I. ***Não fazer nada:*** esta alternativa pode ocasionar diversas demandas judiciais em função de a ANTT não ter apresentado os estudos previstos na Resolução para possibilitar a abertura dos mercados, inclusive impactando em várias decisões tomadas em não conceder mercados com base na carência da conclusão dos estudos de inviabilidade operacional, e de acordo com o previsto na Resolução ANTT 5.629/2018 que estabeleceu procedimentos transitórios até a conclusão destes estudos. Em contrapartida, entende-se que pela falta de definição, os mercados estariam todos abertos. Uma vez não foram estabelecidos os parâmetros para identificação da inviabilidade operacional, entende-se que não haveria restrições e todos os mercados deveriam estar liberados para operação por qualquer interessado que atenda aos requisitos da Resolução ANTT 4.770/2015 a partir da liberação das tarifas.
- II. ***Proceder a abertura irrestrita dos mercados:*** esta alternativa é defendida em alguns dos documentos acima referenciados, em especial a Nota 20/SUPAS/2018 e a Nota 654/2019/GECON/SUREG/DIR, e seria uma solução passível de ser conduzida para a tomada de decisão. Entretanto, em ambos os documentos, apesar da defesa da liberação irrestrita, as propostas apresentadas não se aprofundam nas consequências para o mercado a partir da sua aplicação. Defendem tal argumentação na teoria da livre concorrência e de que os mercados irão se ajustar. É entendido e concorda-se com isso, porém a questão não é simples. A finalidade do serviço ser REGULADO ou SUPERVISIONADO pela Agência e outorgado por meio de AUTORIZAÇÃO é justamente pelo fato de haver a necessidade de controle e dosagem da melhor forma de sua disponibilização, visando o adequado atendimento à sociedade. No caso específico do transporte coletivo regular de passageiros, existem obrigações acessórias previstas em lei que não podem deixar de serem observadas, como as gratuidades e a necessidade de haver regularidade (por exemplo), que impactam diretamente nas premissas que fundamentam a perfeição da livre concorrência (livre entrada e saída, não concentração e produtos idênticos). Nesse sentido, há riscos de se permitir a operação sem proporcionar uma dosagem que permita a continuidade dos serviços e o atendimento à sociedade, em especial no primeiro momento de liberalização em que é mostrado em diversos estudos que ocorre uma desordem inicial até a acomodação dos mercados.
- III. ***Estabelecer mecanismo de salvaguarda dos mercados:*** esta opção é defendida para que haja a possibilidade de regulação (dosagem) da liberação dos mercados de forma que, no caso de haver distúrbios ou dificuldades no atendimento, a Agência possa atuar ágil e eficazmente para adequar a situação. Caso não esteja previsto um mecanismo de escape para atuação da Agência, no entendimento de que a concorrência no mercado proporcionará os ajustes para o seu perfeito funcionamento, nada restará a ser feito no caso de acontecer situações não previstas ou de funcionamento não desejado pelas políticas públicas estabelecidas a não ser a aplicação das ferramentas de defesa da concorrência que, via de regra, reagem sob demanda e morosamente. Importante frisar que se desconhece os impactos, principalmente iniciais, da abertura dos mercados e liberação das tarifas na dimensão do transporte interestadual de passageiros no Brasil e, nesse sentido, é conveniente agir com prudência.

3.4 Proposta de mecanismo de salvaguarda

Como sugestão para a alternativa “III”, entende-se que uma opção mais simplificada e viável para o momento seria a adoção do IAP como parâmetro de identificação dos casos de inviabilidade operacional por “concorrência ruínosa”. Porém não com o viés abordado na sessão presencial da Reunião Participativa nº 01/2019, mas com a intenção de dosar a entrada de operadores de forma a não comprometer a prestação dos serviços. Nesse sentido, foi realizado levantamento inicial que permitiu a construção de uma alternativa factível, cujos resultados e procedimentos estão descritos a seguir.

A título de sugestão e como contribuição para solucionar a questão da inviabilidade operacional propõe-se a utilização do aproveitamento do mercado para estabelecer a condição de inviabilidade operacional. Caso o mercado não possua um aproveitamento suficiente para manter uma ampla concorrência e caso não haja esta restrição para controlar o funcionamento do mercado, este poderá ser prejudicado com uma operação não satisfatória para o atendimento da população.

O uso do Índice de Aproveitamento para estudos de implantação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros não é novidade, uma vez que já foi disciplinado pelo Ministério dos Transportes em 2007, por meio da Instrução Normativa nº 01, de 16 de abril de 2007, à época para os serviços outorgados por meio de permissão.

A utilização do aproveitamento de cada ligação para estabelecer os casos em que poderá ocorrer uma concorrência ruínosa, que degradaria a prestação dos serviços, tem por objetivo minimizar a ocorrência de falhas na transição para a abertura dos mercados, como o aumento de tarifas e declínio na qualidade dos serviços nas ligações secundárias e possível concentração e práticas abusivas no longo prazo, de acordo com a literatura existente. Nesse sentido, de forma geral, o funcionamento do critério do índice de aproveitamento dos mercados seria utilizado de acordo com os passos a seguir:

1. Recebimento do pleito de atendimento de um mercado por um operador que possua TAR – Termo de Autorização e não possua Licença Operacional para este mercado;
2. Verificar se os critérios para solicitação de mercados foram atendidos (Art. 25 da Resolução ANTT nº 4.770/2015);
3. Em caso afirmativo ao item acima, verificar quais regiões geográficas imediatas, conforme definido pelo IBGE, o par de ligação objeto de análise se enquadra;
4. Verificar se há avaliação para algum mercado dentro da região geográfica imediata que contempla o mercado pleiteado já foi avaliado;
5. Caso já tenha sido avaliado em período inferior a 6 meses, a resposta é a mesma da avaliação já realizada[1];
6. Caso contrário, realizar a verificação dos dados de oferta e demanda dos últimos 12 meses disponíveis para o cálculo do aproveitamento do mercado e da média dos mercados;
7. Caso o aproveitamento do mercado seja inferior à média dos mercados, será considerada a inviabilidade operacional e o mercado estará fechado;
8. Caso o aproveitamento do mercado seja superior à média dos mercados, será considerado que não há inviabilidade operacional e o mercado estará aberto;
9. No caso de o mercado estar aberto, emitir a Licença Operacional com o pleito solicitado;
10. Caso contrário, arquivar o processo e informar ao interessado.

Neste cenário, não haveria a hipótese de realização de processo seletivo, uma vez que poderiam ocorrer duas situações: (i) a entrada de todos aqueles que desejassem operar o mercado; ou (ii) a simples restrição de entrada de operadores. Portanto, não justificando a necessidade de disponibilização de “vagas” a serem preenchidas. A hipótese de realização do processo seletivo restringir-se-ia para as situações, caso ocorram, de restrição de infraestrutura.

A possibilidade de haver seleção entre os operadores atuais e os novos entrantes, não parece ser conveniente, uma vez que não haveria incentivos para que os operadores investissem nos serviços devido à instabilidade jurídica de poder “sair” da operação a qualquer momento (de 6 em 6 meses). Sugere-se que tal medida seja analisada pela Procuradoria quanto a sua legalidade.

Entretanto, os padrões de qualidade para o serviço adequado devem ser constantemente avaliados e, nos casos em que não houver o atendimento da meta de qualidade estabelecida o operador seja penalizado com a retirada de sua operação do mercado.

Para o cálculo do índice de aproveitamento dos mercados, serão observados os seguintes procedimentos:

1. Obter os dados operacionais dos mercados interestaduais rodoviários dos últimos 12 meses;
2. Calcular o índice de aproveitamento das linhas em operação, conforme fórmula abaixo;

$$IAP = \frac{\sum (pass_i \times dist_i)}{oferta_1 \times dist_1}$$

Onde,

IAP - Índice de Aproveitamento da Linha

Pass_i – quantidade de passageiros dos últimos 12 meses da seção “i” da linha;

Dist_i – distância em quilômetros da seção “i” da linha;

Oferta₁ – oferta dos últimos 12 meses da linha “1”;

Dist_j – distância em quilômetros da linha “1”.

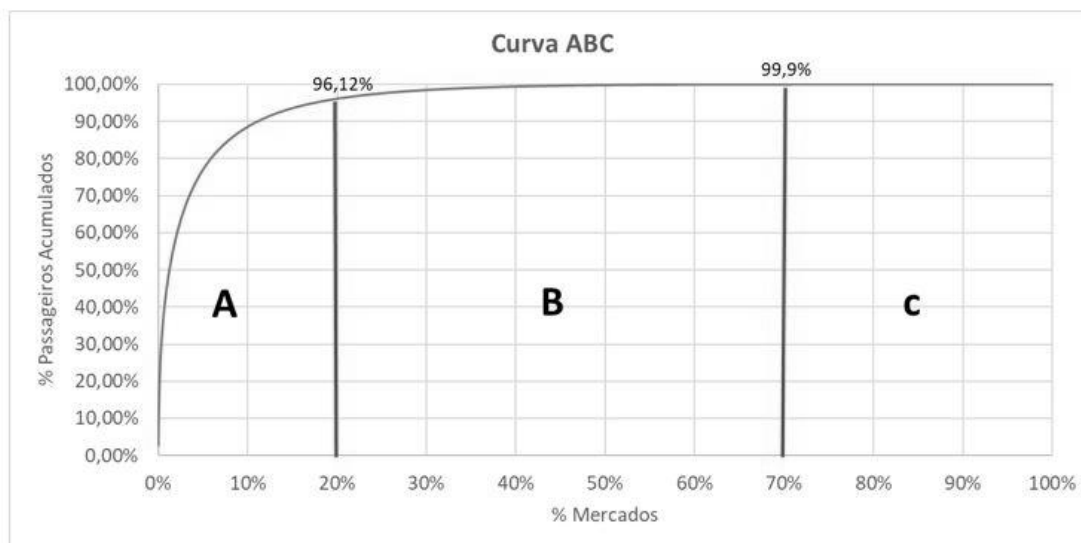
3. Retirar da amostra os índices iguais ou inferiores a zero e os iguais ou superiores a 100%;
4. Ponderar o IAP calculado para a linha dentro as seções da linha de acordo com a quantidade de passageiros transportados na seção nos últimos 12 meses objeto da análise;
5. Calcular a média do IAP ponderado das seções para todos os mercados (seções) idênticos;
6. Calcular a média dos IAP's dos mercados de acordo com as classes I e II conjuntamente e da classe III dos mercados conforme definido pela Resolução ANTT nº 4.770/2015, para fins de identificação daqueles que estão acima e abaixo da média.

Com isso, espera-se que o mercado irá se ajustando aos parâmetros estabelecidos e ocorra alternâncias periódicas na abertura dos mercados, de forma que aqueles mercados que estiverem com aproveitamento inferior à média ficarão restritos até um próximo ciclo de avaliação. Ainda, com o intuito de não se estabelecer um acúmulo de análise em determinados períodos do ano, as avaliações ocorrerão sob demanda e a medida em que os pleitos forem realizados – a não ser que já exista uma análise para o mercado pleiteado em vigor – o que permitirá uma maior dinamicidade aos operadores.

Importantíssimo reforçar que a proposta se utiliza do IAP das linhas apenas como subsidio para o cálculo do parâmetro a ser utilizado para indicar os casos de inviabilidade operacional de algum mercado, ou seja, o aproveitamento médio dos mercados. A utilização de um parâmetro que não acompanhe a evolução do comportamento dos mercados (por exemplo fixar um valor referencial de aproveitamento sem considerar a recursividade da média das observações) ou que os trate de forma conjunta (por exemplo linhas) pode comprometer toda a eficácia do modelo proposto para possibilitar a abertura e controle dos mercados.

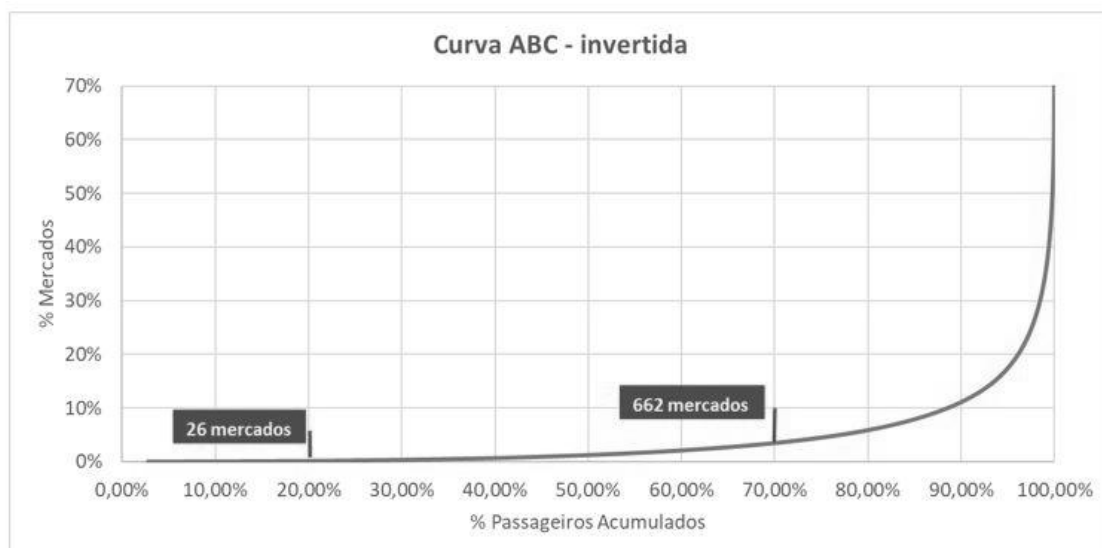
Como resultado preliminar, apresenta-se a Curva ABC do setor que demonstra que 20% dos 19.056 mercados objeto da análise representam 96,12% da demanda de passageiros. De forma semelhante, é apresentada uma Curva ABC “invertida”, para demonstrar que 20% da demanda de passageiros está contemplada em 26 mercados e 70% da demanda em 662 mercados.

Gráfico 1: Curva ABC da demanda de passageiros nos mercados.



Fonte: dados operacionais do setor 2018 - SISDAP

Gráfico 2: Curva ABC (invertida) da demanda de passageiros nos mercados.



Fonte: dados operacionais do setor 2018 - SISDAP

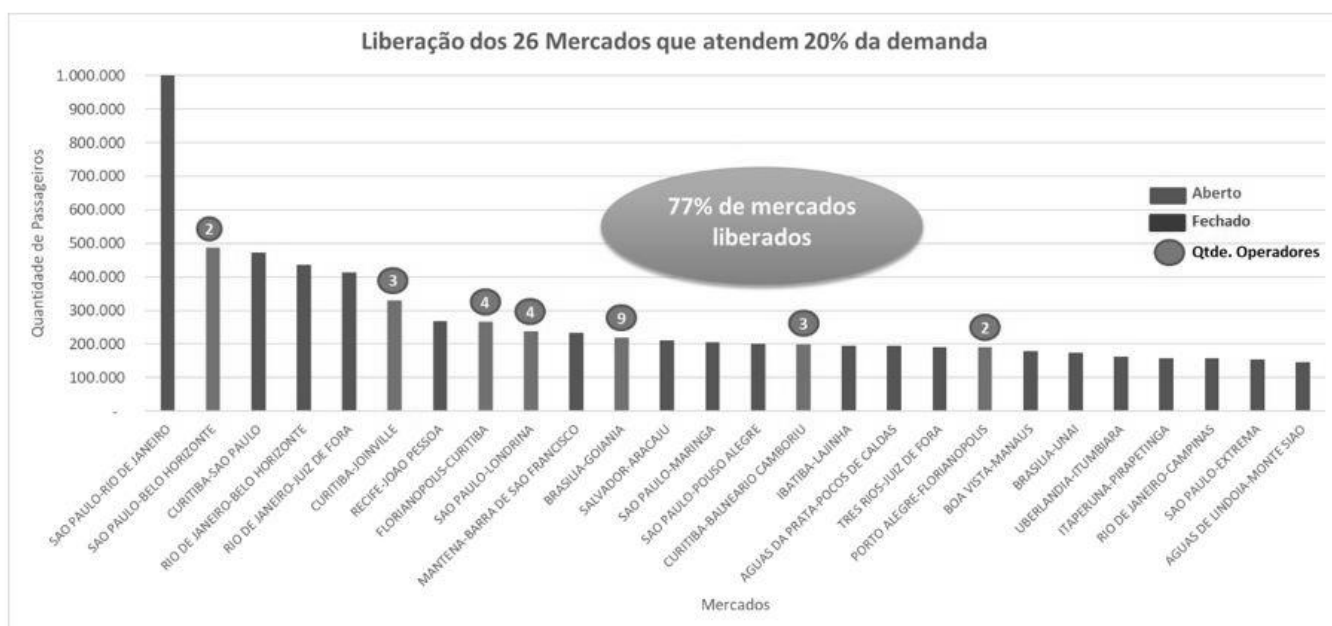
Para avaliação da liberação dos mercados, é apresentado um gráfico com a situação considerando os dados de 2018 dos 26 mercados com maior demanda.

Observa-se que 7 desses mercados não seriam liberados no primeiro ciclo, possibilitando a abertura de 77% dos mercados que atendem 20% da demanda total de passageiros neste primeiro momento. Ressalte-se que em nenhum dos mercados há somente um operador atualmente.

Ainda, de acordo com a simulação realizada, percebe-se que dos 662 mercados que representa 70% da demanda de passageiros, seriam abertos 630 mercados, representando 95% de abertura. Sendo que dos 32 mercados que estariam fechados no primeiro ciclo, apenas 4 são operados por apenas uma empresa.

Dos 3.811 mercados que representam 20% do total de mercados analisados e atendem 96% da demanda de passageiros haveria liberação de 2.913 mercados (76%), sendo que daqueles que estariam fechados no primeiro ciclo, 396 (10%) possuem apenas uma operadora.

Gráfico 3: Situação de liberação dos principais mercados.



Fonte: elaboração com dados do SISDAP 2018

3.5 A Inviabilidade Operacional

Diante do fato de que a intervenção regulatória, seja ela materializada em norma ou não, deve derivar do conhecimento das características estruturais do mercado, apresentam-se, de forma sintética, as características do TRIIP e suas implicações na determinação de inviabilidade operacional.

O TRIIP, que teve o seu marco regulatório alterado pela Lei 12.996/14, se subdivide em três mercados de transporte coletivo de passageiros, com características distintas, são eles:

- transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros, delegado por autorização;
- transporte rodoviário coletivo regular internacional de passageiros operados com ônibus do tipo rodoviário, TRPInternacionalLonga; e
- transporte rodoviário coletivo regular internacional semiurbano de passageiros, TRPInternacionalSemiurbano.

A respeito da regulação desses mercados, do ponto de vista legal, em comum e relevante para o objetivo deste documento, é que essa regulação se impõe em razão do ordenamento constitucional, que no seu art. 21, inciso XII, alínea “e”, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Dessa forma, quando a prestação dos serviços é realizada por particular, este se sujeita às restrições impostas pelo Poder Público, pois a titularidade desses serviços é do Estado. Independentemente de qualquer alteração do marco regulatório, a ANTT deve sempre observar, minimamente, a garantia de manutenção da prestação adequada do serviço de transporte ao usuário. Para o transporte coletivo regular de passageiros, especificamente, garantir a movimentação de pessoas, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nas tarifas.

No caso específico do TRIP, o papel do Poder Público está respaldado em motivos sociais, oferta adequada e universalidade dos serviços. Não existem economias de escala muito significativas no TRIP, entretanto, pode haver circunstâncias em que haja economias de escala, que embora não muito pronunciadas, reduzam o número de empresas em um determinado mercado. A lógica de escala se aplica ao tamanho da empresa e não ao de uma linha ou mercado específico. Assim, por exemplo, uma linha poderia ser pequena demais para comportar duas empresas que se dedicassem exclusivamente a ela, mas suficientemente grande para comportar duas ou mais empresas, desde que estas também se dedicassem a outros serviços de transporte (ou seja, o número ideal de empresas num dado mercado seria indeterminado, não existindo um tamanho mínimo ótimo). Esses resultados indicam que o setor é adequado a um regime de concorrência no mercado.

Por sua vez, a respeito do transporte internacional deve-se destacar que, em razão da necessidade de interação dos países para a efetivação dos serviços, as diretrizes básicas que regem a sua gestão estão consubstanciadas em acordos internacionais. Nesse contexto, a busca pela compatibilização de critérios de reciprocidade, de tratamento equivalente para as transportadoras e de normas e regulamentos vigentes em cada país implica uma dinâmica específica para a sua gestão. Ainda, o TRP Internacional Longa tem como objetivo principal a integração dos países.

Da mesma forma, a respeito do TRP Internacional Semiurbano, mesmo nas zonas fronteiriças, ainda que se identifiquem algumas viagens rotineiras da população, não se vislumbra a mesma dose de essencialidade que rege o transporte de característica urbana dentro do país (seja ele urbano, intermunicipal ou interestadual), motivo pelo qual não se verifica necessidade de tratamento diferenciado. Assim, prevalecerá também apenas o princípio da integração.

As reflexões apresentadas são fundamentais para entender a estratégia adotada na mudança do marco regulatório do TRIIP, por meio da Lei 12.996/14, e avaliação da dimensão da intervenção regulatória, e por consequência, a inviabilidade operacional.

No TRIP, a base técnico-científica para o processo de desregulamentação econômica foi a teoria de mercado contestável, em sentido estrito, que afirma que é possível haver elevada concentração econômica, sem perdas sociais (preços elevados e escassez do produto), desde que haja uma forte concorrência potencial e que não existam barreiras à entrada e à saída das firmas. Nessa situação as empresas mono(oligo)polizadas praticariam preços iguais aos custos médios sem regulamentação econômica (livre entrada e saída e liberdade tarifária, mantendo o controle da qualidade da prestação do serviço). Um mercado é perfeitamente contestável se:

- a) a entrada/saída de empresa é livre e são nulos os custos irrecuperáveis;
- b) todas as empresas têm acesso à mesma tecnologia; e
- c) os entrantes potenciais são capazes de avaliar as possibilidades de lucro.

Por sua vez, no TRP Internacional Longa e TRP Internacional Semiurbano a motivação para a delegação por autorização, defensável em razão das características já apresentadas, foi pautada pela agilidade na outorga da exploração do serviço ao particular, com a possibilidade de eliminar estudos de viabilidade econômica.

Todavia, nos serviços internacionais quando acordados, diante do princípio da reciprocidade, se estabelece uma frequência máxima para cada país. Condição que por si só limita a possibilidade de entrada livre de operadores. Ou seja, o transporte regular coletivo internacional de passageiros é um caso particular de inviabilidade operacional, pois foge à regra de liberdade de operadores.

Feitas as considerações referentes ao internacional, pode-se concluir que, em relação ao TRIP, a intenção do legislador foi usar a expressão inviabilidade operacional para abranger qualquer situação em que não se pode aplicar a teoria de mercados contestáveis apresentada.

Nesse contexto, no TRIP, a forma mais intuitiva de ver a inviabilidade operacional, mas não tão simples de definir, é a relativa à infraestrutura. É sabido, por óbvio, que infraestrutura não é infinita. Nesse contexto, a inviabilidade operacional estaria diagnosticada nos casos em que se constatasse que essa restrição de infraestrutura é a origem do exercício inadequado de poder de mercado, causando perdas sociais (preços elevados e escassez do produto).

Outro caso, não tão intuitivo de difícil constatação na prática, é a situação de ligação de transporte que não é passível de exploração comercial ainda que em um ambiente de livre entrada. Todavia, em razão de sua relevância social, o Estado se utiliza de mecanismo de atribuição de direitos exclusivos e até compensação financeira, com vistas a maior atratividade da exploração. Nesse caso, a situação desejada no mercado não foi obtida por causa de restrição de infraestrutura, mas pela falta de pretendentes. Por sua vez, na medida em que se definem os limites à concorrência por instrumento administrativo, não se pode aplicar a teoria de mercado contestável, o que caracteriza inviabilidade operacional.

O primeiro exemplo apresentado, transporte internacional, a causa da inviabilidade operacional foi a regra estabelecida entre países no acordo da linha internacional; no segundo exemplo, a falta de infraestrutura disponível foi a razão da inviabilidade operacional; e no terceiro, o que resultou na inviabilidade operacional foi a falta de interessados que motivou uma medida administrativa do Poder Público.

Acredita-se que outras situações de “exceção à regra geral” (ou seja, situações em que não se pode aplicar a teoria de mercados contestáveis), enquadradas como a inviabilidade operacional, possam ocorrer e devem ser avaliadas, ex post, caso a caso.

Pelo apresentado, entende-se que:

- inviabilidade operacional é qualquer situação em que não se pode aplicar a teoria de mercados contestáveis, portanto, deve ser analisada apenas do ponto de vista das restrições de infraestrutura, conforme sugerido pela SUREG.
- por ser mercados sem regulamentação econômica, em que o Estado deixa de determinar quem atua no mercado e quanto cobra pelo serviço, inexistente a garantia de preservação do equilíbrio econômico-financeiro pelo Poder Público. Por isso, qualquer parâmetro usado para

determinar a inviabilidade operacional oriundo de necessidade de equilíbrio econômico-financeiro de mercado/linha ou transportador não deve prosperar; e

- sem regulamentação econômica, as questões referentes ao controle da concentração do mercado e disponibilidade de infraestrutura (uso do terminal), bem como a adoção de demais medidas no sentido de identificar e afastar as dificuldades que possam estar impedindo a contestabilidade dos mercados ganham maior relevância.

Espera-se que a discussão não se encerra apenas com base nas argumentações apresentadas neste documento, pois a análise desenvolveu-se em um cenário de mercado com a desregulamentação econômica consolidada.

É fundamental monitorar a evolução das estruturas de mercado durante o processo de transição do marco regulatório, em particular, é extremamente importante a regulação da transição para a concorrência (ou seja, do processo de desregulamentação econômica).

A literatura ressalta que as intervenções do regulador realizadas durante o período de transição, além de afetar o mercado nesse período, também condicionam as estruturas de mercado que se formarão (mercado consolidado).

Nesse sentido, a própria Lei 12.996/14 (art. 4º), que alterou o marco regulatório do TRIIP, estabeleceu a possibilidade de fixação de tarifas máximas por um período inicial, certamente, motivada pelo alto grau de concentração econômica no TRIIP (predomina a operação da ligação por apenas 1 operadora em cerca de 80% das ligações, conforme dados de 2018). Destaque-se que a literatura recomenda a abertura do mercado (aumento de operadores em cada ligação) antes da liberdade tarifária total, para evitar, de imediato, uma elevação considerável nas tarifas, dada a posição monopolista que cada empresa detém nas ligações de transporte.

Observe-se que, desde a publicação da Lei 12.996/14 e da Resolução 4.770/15 até a presente data, não se obteve avanços quanto a abertura de mercado. Tampouco se apresentaram estudos conclusivos quanto à inviabilidade operacional. Entretanto, entende-se não ser o momento oportuno para se levantar as questões que motivaram as dificuldades enfrentadas, mas sim apresentar ponderações que possam trazer subsídios para agilizar a tomada de decisão.

Posto o cenário, é razoável prever que com a implementação da liberdade de operadores por mercado, diante da alta concentração do TRIIP e da elevada assimetria de informação, além de um aumento injustificado de preços praticados, a entrada de operadores incapazes de atender os critérios mínimos de qualidade do serviço, principalmente em certos mercados entendidos como mais lucrativos. Esta situação pode comprometer, principalmente nesse período inicial, a estabilidade do TRIIP, levando a falência de transportadoras (com suas consequências negativas, como cancelamento de viagens, quebra de contrato com o usuário e processo de devolução de tarifa e aumento do valor cobrado pelo serviço), bem como retardar os benefícios previstos na desregulamentação econômica do setor.

3.6 Matriz de Riscos

Com a finalidade de se identificar os pontos sensíveis relacionados à inviabilidade operacional, e proporcionar uma melhor avaliação da proposta apresentada, elaborou-se a matriz de risco abaixo, a qual possui uma avaliação particular, mas que pode ser aprimorada para refletir melhor a situação posta e, neste momento, melhor identificar os aspectos a serem tratados.

Quadro 1: Matriz de Riscos – Implementação da Abertura dos Mercados, considerando a inviabilidade operacional

Possível Evento	Probabilidade	Impacto	Nível Risco	Causa	Consequência
aumento da tarifa	3	4	12	- conluio entre as operadoras - operadoras dificultarem a contestabilidade dos mercados devido ao domínio dos terminais rodoviários ou poder econômico - Restrição na entrada de novas operadoras nos mercados com inviabilidade operacional - impossibilidade da contestabilidade dos mercados com inviabilidade operacional	- insatisfação dos usuários - desgaste político
dificuldade no acesso aos terminais rodoviários	3	4	12	- domínio das operadoras nos terminais rodoviários - poder econômico das operadoras	- dificuldade na contestabilidade dos mercados - custo político e regulatório para solucionar o problema - aumento das tarifas
instabilidade da qualidade do serviço	3	4	12	- sem contestabilidade as atuais transportadoras não são necessariamente as mais eficientes	- insatisfação dos usuários - descredito da regulação da ANTT - desgaste político
dificuldade de manutenção da política de gratuidades e descontos	3	4	12	- com a desregulamentação deve acontecer dificuldades para estabelecimento dos descontos, pois não haverá tarifa definida.	- não acesso ao transporte pelos beneficiários
impacto nos serviços intermunicipais	3	3	9	- prática de tarifas mais baixas em ligações interestaduais que passam por uma ligação intermunicipal	- deslocamento da demanda intermunicipal para as ligações interestaduais
Risco de demandas judiciais contra a regulação estabelecida pela ANTT e contestação técnicas (TCU, SEAE, etc.)	3	3	9	- novos interessados entrem na justiça e órgãos de controle questionem a atuação da ANTT	- insatisfação dos usuários - descredito da regulação da ANTT - desgaste político
diminuição do nível de serviços ofertado	2	4	8	- atendimento com serviços clandestinos que gera competição desleal	- atendimento a população com degradação dos serviços - insatisfação dos usuários com os serviços prestados - custo político e regulatório para controle do nível de serviço
dificuldade na articulação política do setor	2	4	8	- resistência dos operadores	- dificuldades na implantação do modelo proposto
valorização indevida do direito de explorar mercado	2	4	8	- situação de privilégio, imposta pela restrição de operadoras no mercado, motivador para que um dos maiores ativos da transportadora seja justamente os direitos econômicos decorrentes da autorização de exploração	- comércio de linhas mediante transferências
desinteresse no atendimento de ligações deficitárias	2	3	6	- desinteresse econômico no atendimento da ligação	- desatendimento das ligações deficitárias e de parte da população - não atendimento das gratuidades legais nas ligações deficitárias - aumento do transporte clandestino nas ligações deficitárias - custo político e regulatório para regularização da situação
dificuldade na atualização da frota	2	3	6	- baixo retorno dos investimentos - inviabilidade no retorno dos investimentos	- frota mais antiga - diminuição nos investimentos em veículos - desaquecimento da indústria de ônibus

Fonte: elaboração própria

Nota: Gradação de probabilidade e impacto de acordo com a Metodologia de Avaliação e Tratamento de Riscos da Agência, aprovada pela Deliberação ANTT nº 072/2019.

3.7 Proposta de Plano de Ação

Tendo em vista a iminente liberação tarifária que deve acontecer no próximo dia 19 de junho e a indefinição relacionada aos estudos de inviabilidade operacional, julga-se conveniente a permanência do controle tarifário até que os estudos estejam concluídos e de fato implementado na operação dos serviços.

Ainda, considerando todo o exposto e que haja prorrogação no dispositivo que permite a fixação das tarifas máximas, propõe-se a realização de ações para implementação de regramento que permita a entrada de novos operadores, bem como minimize possíveis impactos com os desdobramentos desta implementação, abarcando três estratégias (i) estabelecer mecanismo de salvaguarda dos mercados; (ii) divulgação e comunicação das mudanças; e (iii) estabelecer regras e procedimentos para monitoramento e resolução de conflitos (de acordo com os riscos apontados), conforme cronograma abaixo.

Quadro 2: Plano de Ação para implementação da Abertura dos Mercados, considerando a inviabilidade operacional

Nome da tarefa	Duração	Início	Término
▲ ESTABELECEMOS MECANISMOS DE SALVAGUARDA DOS MERCADOS	21 dias	Seg 03/06/19	Seg 01/07/19
▷ Abertura imediata de Audiência Pública sobre o IAP	10 dias	Seg 03/06/19	Sex 14/06/19
▷ Prorrogação da liberação das tarifas	5 dias	Seg 10/06/19	Sex 14/06/19
▷ Criação de GT para aprimoramento do tema	12 dias	Sex 14/06/19	Seg 01/07/19
▲ DIVULGAÇÃO E COMUNICAÇÃO DAS MUDANÇAS	81 dias	Ter 02/07/19	Ter 22/10/19
▷ Elaborar Plano de Comunicação	81 dias	Ter 02/07/19	Ter 22/10/19
▲ ESTABELECEMOS REGRAS E PROCEDIMENTOS PARA MONITORAMENTO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	130 dias	Ter 02/07/19	Seg 30/12/19
▷ Adequar com empresas oferta das gratuidades	51 dias	Ter 02/07/19	Ter 10/09/19
▷ Garantir entrantes com qualidade	35 dias	Ter 02/07/19	Seg 19/08/19
▷ Garantir manutenção do serviço adequado	81 dias	Ter 02/07/19	Ter 22/10/19
▷ Articulação com Estados e Municípios para garantia de disponibilização do terminal para novos operadores	130 dias	Ter 02/07/19	Seg 30/12/19
▷ Estabelecer procedimentos e medidas para eventuais abusos nas tarifas	45 dias	Ter 02/07/19	Seg 02/09/19
▷ Instituir ferramenta de avaliação dos serviços	75 dias	Ter 02/07/19	Seg 14/10/19
▷ Desenvolver sistema para monitoramento	90 dias	Ter 02/07/19	Seg 04/11/19

Fonte: elaboração própria

Por fim, recomenda-se a postergação da liberação tarifária prevista na lei (Artigo 4º da Lei 12.996/2014), uma vez que, na situação atual, não é aconselhável assumir o risco de ocorrer aumentos nas tarifas, em especial em um primeiro momento, em que ainda não há possibilidade de contestabilidade dos mercados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o exposto, há o entendimento que na atual conjuntura o mais aconselhável não seria o de realizar mudanças drásticas neste momento, bem como não é conveniente que a premissa do “livre mercado” se inicie sem o devido estabelecimento dos parâmetros relacionados à inviabilidade operacional prevista na Lei.

Dessa forma, a adoção de ações que proporcionem a condução da problemática relacionada à liberação das tarifas e o estabelecimento das situações de inviabilidade operacional são emergentes e devem ser priorizadas para que se obtenha uma solução factível com o problema apresentado, sendo recomendável a prorrogação do prazo definido para fixação das tarifas máximas pela Agência até que haja o devido tratamento para os possíveis impactos que possam resultar da liberação tarifária e o posicionamento efetivo e conclusivo sobre a inviabilidade operacional.

Por fim, cabe considerar que a proposta apresentada não inviabiliza a sua melhoria, bem como a adoção de outras medidas que venham a ser necessárias para melhor refletir a realidade e proporcionar as soluções adequadas para a questão.

[1] Caso existam mais de um mercado sendo atendido entre as regiões geográficas imediatas em análise, será considerada a situação mais restritiva dentre os mercados.

Brasília, 06 de junho de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUÑOZ LOPES DE OLIVEIRA, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**, em 06/06/2019, às 11:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0477667** e o código CRC **58EE109F**.