

# Abertura à competição gera mais liberdade de locomoção

## Nota Técnica 14/2021 - Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

A construção de uma sociedade de mercado moderna, próspera e inovadora está diretamente relacionada ao dinamismo do intercâmbio entre indivíduos de diferentes origens e características.

Parte expressiva das trocas de mercadorias, bens, serviços e experiências humanas depende da oferta de meios de locomoção acessíveis, motivo pelo qual as condições de infraestrutura de transporte disponíveis impactam de forma significativa nas condições de desfrute das liberdades individuais.

Neste sentido, o Livres:

1. Reafirma seu compromisso com a redução de barreiras ao movimento de pessoas, bens e capital no Brasil e entre as nações;

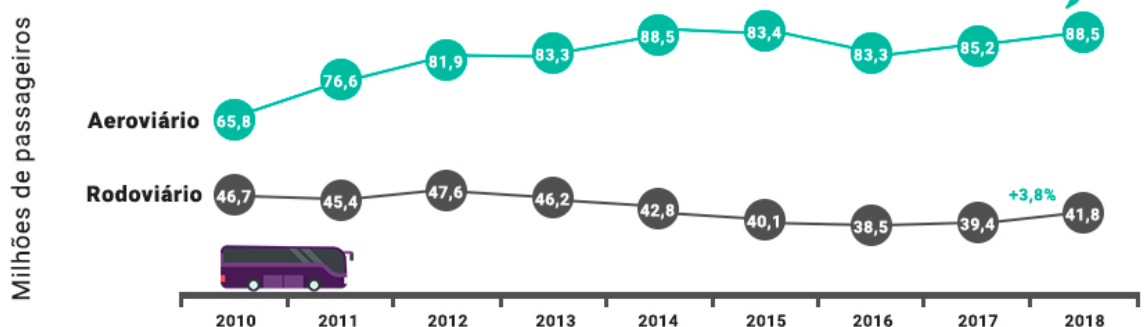
### 1. Diagnóstico do mercado

O transporte rodoviário interestadual de passageiros (TRIP) é uma modalidade de extrema relevância para o deslocamento de pessoas entre os estados da federação. É especialmente importante para a população de municípios de médio e pequeno porte, e para a população de menor renda, sendo um facilitador do desenvolvimento e mobilidade socioeconômica no país.

De acordo com a CNT<sup>1</sup>, em 2018, no transporte interestadual, foram transportados cerca de 42 milhões de passageiros pela modalidade regular e cerca de 10 milhões de passageiros na modalidade fretamento.

O gráfico abaixo<sup>2</sup> traz o total de passageiros transportados ao longo dos anos nos modais rodoviário e aeroviário.

**Comparativo passageiros interestaduais transportados rodoviário e aeroviário**



Fonte: ANTT e ANAC

Observação: Não inclui transporte semiurbano, intermunicipais operados em linhas interestaduais.

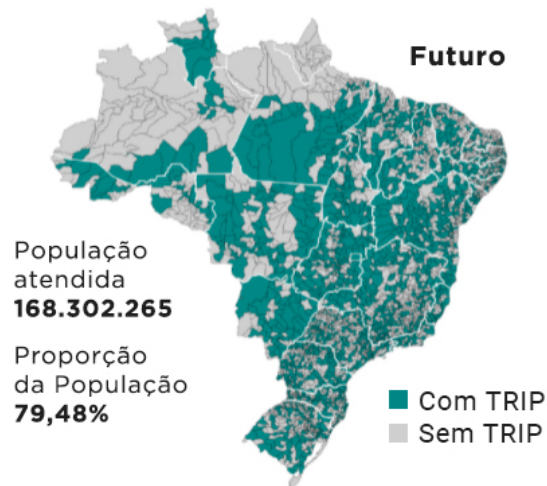
A forte concentração na oferta do serviço em poucas empresas leva a altos preços e a uma demanda reprimida, já que muitos não conseguem arcar com os preços praticados. Tal cenário é o resultado de uma legislação arcaica, de barreiras à entrada de novos players e diversos outros entraves ao livre mercado e à concorrência.

De acordo com dados da ANTT, em 2019, cerca de 66% do total de mercados dependiam de um único operador (monopólio), 26% possuíam apenas duas empresas operando (duopólio) e somente 8% tinham três ou mais operadores concorrendo pelos usuários de ligações interestaduais.

O mapa abaixo<sup>2</sup> mostra que cerca de 20% da população brasileira ainda não tem à sua disposição o serviço de TRIP.

### Cobertura do TRIP no Brasil

Evolução do futuro do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros



O que se percebe ao longo dos anos é uma grande dificuldade para implantação de um ambiente liberalizado, com ampla

concorrência e sem barreiras injustificadas à entrada, para proporcionar redução de preços, expansão, universalização e melhoria da qualidade desse importante serviço público para a população.

Em 2014, a legislação do TRIP começou a se modernizar, na direção de maior liberalização, mas ainda sem efetividade prática. A Lei 12.996/2014<sup>3</sup> alterou dispositivos da Lei 10.233/2011, implantando o regime de autorização para o serviço regular de TRIP. Nesse regime, a ANTT deveria autorizar os interessados em mercados de TRIP, desde que esses agentes cumprissem os requisitos técnicos e econômicos previstos na legislação, exceto em caso de inviabilidade operacional.

Ocorre que, ao regulamentar o dispositivo, a ANTT ampliou o conceito de inviabilidade operacional, para incluir no conceito “a concorrência ruínosa”. Na prática, a interpretação da ANTT protegia da concorrência os mercados existentes, dominados pelas empresas tradicionais do setor, consolidando os monopólios históricos deste mercado. Além disso, a ANTT criou diversas barreiras à entrada, por meio da criação de requisitos técnicos e econômicos para a outorga de mercados e linhas.

Em 2019, o governo federal editou o Decreto 10.157/2019, que trata da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. O Decreto trouxe importante dispositivo que esclarece que o conceito de inviabilidade operacional não engloba questões competitivas, além de outros princípios condizentes com a abertura de mercado.

Sempre que há um movimento por liberalização e modernização do setor, os atores que desejam manter o *status quo* de um ambiente monopolista buscam inúmeros meios para combater qualquer medida nesse sentido.

Os últimos capítulos desses esforços são os seguintes.

Em 18/09/2020, a Associação Nacional de Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (ANATRIP) apresentou denúncia ao TCU, com pedido de medida cautelar, apontando indícios de irregularidades da ANTT na outorga das autorizações para novos mercados.

Em medida cautelar, o TCU suspendeu a eficácia de todas as autorizações emitidas pela ANTT para novos mercados de TRIP desde outubro de 2019, bem como proibiu a Agência de emitir novas autorizações.

Após reversão parcial da cautelar, a ANTT ainda continua proibida de autorizar novas linhas de TRIP.

## 2. Necessidade de liberalização

A legislação do TRIP deve ser modernizada, seguindo a legislação de países como os Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha, visando uma verdadeira liberalização do serviço, mediante a quebra do monopólio das linhas existentes e a retirada de barreiras injustificadas à entrada de novos players.

Para a abertura de mercado, as seguintes medidas concretas poderiam ser adotadas pela ANTT ou até mesmo em um Projeto de Lei:

- a) Redução das barreiras à entrada de novos players, como:
  - Quebra dos monopólios em vigor, mediante autorização de novas empresas em mercados já existentes;
  - Permissão para que empresas escolham novos pontos de embarque e desembarque nos centros urbanos, reduzindo as hipóteses de inviabilidade operacional para novas autorizações;
  - Flexibilização dos requisitos técnicos para operadores, com fim da obrigatoriedade de propriedade da frota ou da contratação direta de motoristas, concentrando requisitos de segurança sobre as condições dos veículos;
  - Flexibilização dos requisitos econômico-financeiros para a autorização como operador;
- b) Regras bem definidas de acesso à infraestrutura existente (rodoviárias, terminais e pontos de apoio);
- c) Instituição de mecanismos mais efetivos de controle de concentração de mercado e de atos de concentração.

Diversos são os benefícios diretos e indiretos para a sociedade da liberalização e efetiva competição no setor de TRIP.

Os países que passaram por um processo completo de liberalização, como Reino Unido, Estados Unidos e Alemanha, experimentaram:

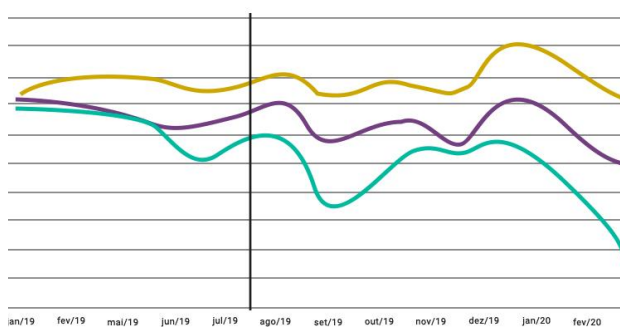
- a) redução dos preços das passagens, por competição;
- b) aumento da qualidade no serviço;

- c) aumento da oferta de horários e rotas, beneficiando principalmente os habitantes das cidades de menor porte;

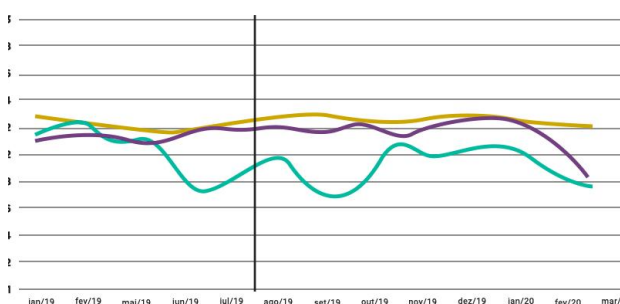
Para estudo destas experiências, recomendamos a leitura da dissertação de mestrado de Alexandre Schiller, “*Sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil: concorrência, falhas de governo e reflexos regulatórios*”<sup>1</sup>, que também traz recomendações para a efetiva abertura de mercado no Brasil.

No Brasil, a competição, mesmo que bastante limitada, traz resultado efetivo na redução de preços. Os gráficos<sup>5</sup> abaixo demonstram que as linhas de TRIP em que há diversos competidores tiveram os preços reduzidos nos últimos anos.

**Evolução dos preços no Serviço Executivo - Média distância**



**Evolução dos preços no Serviço Convencional - Média distância**



<sup>1</sup> Disponível em:  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27339>

### 3. Ofensiva monopolista: o PL 3819/20

Em outra frente, foi proposto o PL 3819/2020, que vai na contramão da liberalização de mercado. O PL pretende criar barreiras de entrada a novos agentes no setor de TRIP e manter os monopólios dos mercados existentes, visto que:

1. Legaliza e chancela o monopólio para os mercados existentes;
2. Limita a inovação e novos modelos de negócios, com novas tecnologias.
3. Traz fortes barreiras à entrada de novos players no mercado, como:
  - a. Limita o número de autorizações para o serviço regular de TRIP no caso de inviabilidade técnica, operacional ou econômica;
  - b. Torna obrigatória a necessidade de estudo de viabilidade econômica para linhas;
  - c. Institui limitação de capital social mínimo de R\$ 2 milhões para qualquer autorização;
  - d. Limita o uso de veículos de terceiros a 40% da frota;
  - e. Suspende as autorizações outorgadas após 2019;
  - f. Veda a intermediação e venda individual de bilhete de passagem;

Em resumo, eventual aprovação do PL seria um retrocesso às tentativas de liberalização do setor, pois aumentaria a concentração de mercado dos atuais grupos dominantes com consequências danosas para os passageiros e toda a sociedade, prejudicando a expansão da atividade.

Devido a esses constantes esforços dos operadores incumbentes para manter seus

privilégios, em artigo publicado em janeiro de 2021<sup>4</sup>, os Consultores do Senado Federal Liliane Galvão e Rodrigo Novaes são pessimistas em relação ao futuro do TRIP no Brasil:

*“O que nos parece o mais adequado à realidade tanto do mercado quanto da capacidade regulatória da ANTT é a efetivação, na prática, do modelo de autorizações proposto desde 2014 (...). Mantido o comportamento histórico dos agentes do setor, a situação atual de privilégio dos operadores incumbentes prosseguirá por mais alguns anos, quiçá décadas” (grifos nossos).*

Como resta evidente, o poder de mobilização das forças monopolistas só será contraposto se houver uma resposta à altura da sociedade civil brasileira, que efetivamente paga a conta do privilégio monopolista traduzida em preços mais altos, baixa competição, menos opções concretas para locomoção e, com isso, menos prosperidade.

#### 4. Oportunidade de abertura: o PL 2292/2021

De outro lado, apensado ao PL 3819/2020, tramita o PL 2292/2021, que reduz expressivamente as barreiras para o desenvolvimento do TRIP, contribuindo para uma verdadeira abertura de mercado.

Nesse sentido, o PL 2292/2021 desburocratiza e reduz fortemente as barreiras para entrada no setor, excluindo a possibilidade de limitar o número de autorizações para TRIP, inclusive por inviabilidade operacional.

A aprovação do PL 2292/2021 poderá dar um grande impulso para a competição, com todas as suas consequências, como redução de preços, aumento da qualidade no serviço e aumento da oferta e frequência de linhas. Dessa forma, geraria ampliação de oportunidades para a locomoção de passageiros, com a consequente expansão dos intercâmbios humanos e da prosperidade.

#### Quadro comparativo entre o do PL 3819/2020 e o PL 2292/2021

PL 3819/2020	PL 2292/2021
Status quo - Manutenção dos atuais monopólios e duopólios	Abertura para novos players
Alta concentração de mercado	Competição
Alto preço das passagens	Redução no preço das passagens
Qualidade do serviço precária	Aumento da qualidade no serviço
Muitos mercados não atendidos	Atendimento a novas localidades
Baixa frequência das linhas	Maior frequência das linhas
Linhas pré-definidas	Liberdade do empresário para definição de linhas
Regulação rígida, com barreiras à entrada de novos players	Regulação focada nos aspectos de segurança operacional
Limitação à inovação e novos modelos de negócios, como venda por aplicativos e	Incentivo à inovação e novos modelos de negócios

## Recomendações:

O Livres defende que o setor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros deve ser modernizado, com medidas concretas para redução das barreiras à entrada de novas empresas e incentivo à competição, para que a sociedade seja beneficiada com a **redução de preços das passagens, o aumento de oferta de linhas e a melhoria na qualidade do serviço.**

Nesse sentido, recomendamos a **rejeição do PL 3819/2020** e a **aprovação de projeto de lei que contenha os princípios contidos no PL 2292/2021**, na direção da **competição, inovação e liberdade.**

Pela Liberdade,

### Victor Gomes

Coordenador da Setorial de Infraestrutura do Livres. Economista e advogado, mestre em Energia pela University of Dundee. Tem 14 anos de experiência em questões regulatórias, jurídicas e comerciais dos setores de infraestrutura.

### Fausto Sá Teles

Associado ao Livres. Engenheiro e mestre em Ciência Política, é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, onde trabalha com desenvolvimento sustentável, energia e infraestrutura.

### Deborah Bizarria

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres



### Associação Livres

R. Henrique Monteiro, 234 - Pinheiros  
São Paulo - SP  
CEP: 05423-020

#### Contato:

[contato@eusoulivres.org](mailto:contato@eusoulivres.org)  
+55 11 3032-1355

## Referências

1. [Anuário CNT de Transporte 2020](#). Acesso em 19/10/2021
2. ANTT. Nota Técnica SEI n. 5042/2020/GEEST/SUPAS/DIR.
3. [Lei 12.996/2014 sobre a INOVAR-AUTO](#). Acesso em 18/10/2021
4. Artigo intitulado "[A regra de transição de 30 anos das linhas de ônibus interestaduais](#)". Acesso em 18/10/2021
5. Nota Técnica SEI n. 5042/2020/GEEST/SUPAS/DIR.