



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 119 /COGTR/SEAE/MF

Brasília, 27 de abril de 2017.

Assunto: Audiência Pública nº 03/2017, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que objetiva obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de resolução que dispõe sobre a oferta de tarifa promocional para os serviços de transporte rodoviário e ferroviário regular interestadual e internacional de passageiros e semiurbano de passageiros.

Acesso: Público.

1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Audiência Pública nº 03/2017, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de transporte rodoviário e ferroviário regular interestadual e internacional de passageiros, inclusive semiurbano, nos termos de suas atribuições definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no art. 42, Anexo I, do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.

2. A presente audiência pública trata de proposta de resolução que dispõe sobre a oferta de tarifa promocional para os serviços de transporte rodoviário e ferroviário regular interestadual e internacional de passageiros e semiurbano de passageiros. Esta proposição resulta da necessidade de adequar as regras sobre a oferta de tarifa promocional ao novo regime de autorização do serviço de transporte rodoviário regular de passageiros, bem como de aprimorar os dispositivos existentes sobre o tema com relação ao serviço rodoviário regular, semiurbano e ferroviário.

2. Da Proposta Submetida à Audiência Pública e das Melhores Práticas Regulatórias

3. A clara identificação do problema, a apresentação de justificativa para a proposição e a explicitação dos normativos legais que fundamentam a proposta são parte fundamental das melhores práticas regulatórias e são essenciais para a melhor compreensão da matéria pela sociedade. Na presente audiência pública, avalia-se que a agência cumpriu esses requisitos.

4. A Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, alterou a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001. Relativamente ao transporte rodoviário e ferroviário de passageiros, o art. 13 da Lei nº

10.233/2001, que trata da outorga dos serviços de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros, passou a ter a seguinte redação (*in verbis*):

“.....
Art. 3º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 13.
.....
IV - permissão, quando se tratar de:
a) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual semiurbano de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;
b) prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura;
V - autorização, quando se tratar de:
.....
e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.
.....”

5. Em razão da mencionada alteração, a ANTT inseriu, em sua Agenda Regulatória, a revisão da Resolução ANTT nº 1.928, de 28 de março de 2007, que dispõe sobre oferta de tarifas promocionais nos serviços de transporte regular interestadual e internacional de passageiros.

6. Por força do art. 4º da Lei nº 12.996/2014,¹ a agência editou a Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, limitando o valor da tarifa até 20 de junho de 2019. Apesar da regulamentação existente, que tem como fundamento proteger o usuário e coibir eventuais infrações à ordem econômica durante o período de transição, entendeu a agência ser oportuno debater a inserção do regime de liberdade na proposição de tarifas promocionais para o setor de transporte rodoviário e ferroviário interestadual e internacional de passageiros, desvinculados da exploração de infraestrutura.

7. Segundo a Nota Técnica nº 56/GEROT/SUPAS, de 23 de novembro de 2015, em relação à regulamentação da tarifa promocional no transporte semiurbano, a ANTT entendeu recomendável a adequação da regulamentação vigente (Resolução ANTT nº 1.928/2007), por entender que a tarifa promocional pode ser instrumento para atrair novos usuários, sobretudo em horários de menor demanda. Cabe ressaltar que a agência informa já ter adotado, em contratos de permissão de transporte semiurbano recentes, a possibilidade de a permissionária, por sua conta e risco, adotar tarifas promocionais, condicionadas à implementação do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (Monotrip), à autorização prévia da ANTT e a um prazo mínimo de vigência.

8. Quanto ao transporte ferroviário de passageiros, segundo a mencionada nota técnica, a agência manifestou entendimento sobre a impossibilidade imediata de prática de tarifas promocionais, em razão da inexistência de regulamentação que estabeleça regras para a política de descontos e tarifas promocionais no âmbito do serviço de transporte ferroviário de

¹ Lei 12.996/2014, art. 4º: “A ANTT, por um período de até 5 (cinco) anos, contado da publicação desta Lei, poderá fixar as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste.”

passageiros. Nesse contexto, a ANTT propôs regulamentar a aplicação de tarifas promocionais para o transporte ferroviário.

9. O mencionado conjunto de propostas foi materializado numa proposta de resolução, que foi analisada pela Superintendência de Assuntos Regulatórios (Sureg), que apresentou as seguintes considerações²: a) proposta de revisão ou supressão de obrigação de comunicação prévia para aplicação de tarifa promocional para o transporte de rodoviário regular e ferroviário de passageiros; b) reavaliação ou supressão da obrigatoriedade de análise prévia da ANTT relativa a tarifas promocionais para o transporte semiurbano de passageiros; c) reavaliação ou supressão do prazo mínimo para vigência da promoção tarifária aplicável ao transporte semiurbano de passageiros e d) inclusão de artigo sobre a temporalidade da norma relativa ao transporte interestadual de longa distância, em razão do período de transição estabelecido.

10. Diante das novas discussões sobre a alteração da Resolução nº 1928/2007, que trata da tarifa promocional, e das sugestões apresentadas pela Sureg, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (Supas)³ propôs nova minuta de resolução. A Supas concluiu ser desnecessária a exigência de comunicação prévia sobre a aplicação de tarifa promocional no transporte interestadual rodoviário de passageiros, em razão da implementação obrigatória do Sistema Monotrip, que permitirá à ANTT acesso a valores das tarifas cobradas, volumes de demanda e existência de eventuais abusos à livre concorrência, ressaltando a necessidade de comunicação prévia até que o Sistema Monotrip seja implementado. Relativamente à proposta de prazo mínimo de vigência para tarifas promocionais aplicáveis ao transporte semiurbano de passageiros, entendeu a Supas que essa modalidade de transporte apresenta características peculiares, vez que seus usuários, em sua grande maioria, são trabalhadores que se utilizam do sistema diariamente para o trabalho, necessitando de planejar seus gastos com o transporte. Finalmente, em relação à proposta de inserção do regime de liberdade tarifária, entendeu a Supas ser desnecessária a delimitação de um período de vigência das normas sobre tarifa promocional.

11. Além das mencionadas contribuições da Sureg, a Supas propôs as seguintes alterações adicionais na proposta de alteração da Resolução nº 1.928/2007:

- i) inclusão de estabelecimento de obrigatoriedade de observância do contrato de concessão ou permissão no serviço de transporte ferroviário de passageiros, de forma a se compatibilizar as práticas de tarifas promocionais às obrigações contratuais, tais como a eventual imposição de limites tarifários mínimos;
- ii) possibilidade de oferta de tarifa promocional no serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional em apenas uma das seções da linha, de forma a estimular a concorrência com eventuais outras empresas prestadoras do serviço no mesmo trecho.
- iii) exigência de comunicação prévia à ANTT e aos usuários, de no mínimo 10 dias, sobre tarifas promocionais para o transporte semiurbano de passageiros, de forma a dar transparência ao valor das tarifas aplicáveis ao sistema de transporte de uso diário pelos usuários;
- iv) inserção da possibilidade de veto ou suspensão da promoção pela ANTT, em caso de caracterização de infração à ordem econômica.

² Nota Técnica nº 002/2016/SUREG/ANTT, mencionada na Nota Técnica nº 48/GERTO/SUPAS/ANTT, de 14 de setembro de 2016 (a data da nota técnica da Sureg não foi mencionada).

³ Nota Técnica nº 48/GERTO/SUPAS/ANTT, de 14 de setembro de 2016.

12. Adicionalmente, propôs-se artigo explicitando que em nenhuma hipótese a oferta de tarifas promocionais por empresas permissionárias ou concessionárias ensejará a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de permissão ou de concessão. Nesse contexto, a minuta de resolução incorporando as diretrizes propostas foi submetida à audiência pública.

2.1. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade

13. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida.

14. Os principais agentes envolvidos são a sociedade, usuários e empresas de transporte rodoviário e ferroviário regular interestadual e internacional de passageiros, inclusive semiurbano.

3. Análise do Impacto Concorrencial

15. O impacto concorrencial de uma medida regulatória pode ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.⁴ Considerando tais critérios, não foram verificados indícios de que a proposta em análise resulte em impactos concorrenciais negativos. Possivelmente, a proposta de norma ora analisada terá impactos positivos para a concorrência no setor, na medida em que desburocratiza o procedimento para as empresas estabelecerem tarifas promocionais, podendo ser um estímulo à existência de mais promoções tarifárias.

16. No entanto, a Seae entende que o art. 7º da minuta de resolução⁵, que trata da inserção da possibilidade de veto ou suspensão da promoção pela ANTT em caso de caracterização de infração à ordem econômica, extrapola as competências da agência reguladora, uma vez que a ANTT não tem competência legal para identificar ou caracterizar uma ação de prestador de serviço como predatória à concorrência, sendo esta atribuição exclusiva do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

17. A própria lei de criação da ANTT, Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, deixa claro o espectro de atuação da agência no âmbito da defesa da concorrência:

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

18. Para os casos em que a ANTT em sua análise entenda pela necessidade de suspensão da promoção por fato ou situação que caracterize infração à ordem econômica, a agência pode solicitar à Superintendência-Geral do Cade que adote medidas preventivas para cessar a prática

⁴ OCDE (2011). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

⁵ Art. 7º A ANTT poderá vetar ou suspender, no todo ou em parte, a promoção, caso, a seu exclusivo juízo, identificar indícios da prática de concorrência predatória ou qualquer fato ou situação que caracterize infração à ordem econômica, sem prejuízo da adoção de demais procedimentos necessários para a aplicação das penalidades cabíveis.

de eventual infração à ordem econômica, conforme disposto no inciso XI do art. 13 da Lei 12.529/2011, *in verbis*:

Art. 13. Compete à Superintendência-Geral:

(...)

XI - adotar medidas preventivas que conduzam à cessação de prática que constitua infração da ordem econômica, fixando prazo para seu cumprimento e o valor da multa diária a ser aplicada, no caso de descumprimento;

19. Nesse sentido, a Seae sugere a adequação do artigo conforme a própria lei de criação da agência, para que, nas situações em que a agência identifique indícios de concorrência predatória ou caracterização de infração à ordem econômica, o caso seja comunicado ao Cade⁶ não havendo uma automática suspensão da promoção tarifária por parte da agência. A cessação de práticas deve ser solicitada ao Cade, quando se mostrar necessária.

4. Considerações Finais

20. Ante o exposto e tendo em vista as diretrizes adotadas na proposta de minuta de resolução analisada, que incorpora mecanismos de flexibilização de controles regulatórios sobre a aplicação de tarifas promocionais, esta Secretaria sugere a adequação do art. 7º da minuta de resolução conforme a própria lei de criação da agência, de forma que, nas situações em que sejam identificados indícios de concorrência predatória ou a caracterização de infração à ordem econômica, o caso seja comunicado ao Cade. Para os casos em que agência, em sua análise, venha a identificar algum indício de infração à ordem econômica, a adoção de medida preventiva pode ser solicitada à Superintendência-Geral do Cade para cessação da prática.

À consideração superior.

MYLENA M. DE ALENCASTRO COSTA
Chefe de Divisão

FABIO COELHO BARBOSA
Coordenador

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA
Coordenador

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA
Coordenador-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

⁶ Com a edição da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, a instrução de denúncias relacionadas às condutas anticompetitivas passaram ser feitas exclusivamente pela Superintendência-Geral do Cade. A Seae passou atuar somente na advocacia da concorrência, conforme disposto no art. 19 da mesma lei.