



UnB

Ismael Souza Silva

**FORMAÇÃO DE PREÇOS PARA AS EMPRESAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE
RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS**

Brasília

2013

Ismael Souza Silva

**FORMAÇÃO DE PREÇOS PARA AS EMPRESAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE
RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS.**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Regulação e Gestão de Negócios junto à Universidade de Brasília.

Orientação: Prof. Bernardo Pinheiro Machado Mueller, Ph.D.

**Brasília
2013**

Silva, Ismael Souza , 1968

Formação de Preços para as Empresas de Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros / Ismael Souza Silva. – 2013. 74f. : il. color.; 30 cm

Dissertação de mestrado – Universidade de Brasília, mestrado profissional em Regulação e Gestão de Negócios, 2013.

Orientação: Prof. Bernardo Pinheiro Machado Mueller, Ph. D.

1. Regulação a custo dos serviços. 2. Regulação Price-Cap. 3. Regulação dos Serviços de Transporte Interestadual de Passageiros. 4. Implicações para o TRIP no Brasil. 5. Considerações Finais. I. Mueller, Bernardo Pinheiro Machado. II. Universidade de Brasília. Mestrado profissional em Regulação e Gestão de Negócios. III. Formação de Preços para as Empresas de Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros.

Ismael Souza Silva

**FORMAÇÃO DE PREÇOS PARA AS EMPRESAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE
RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS.**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Regulação e Gestão de Negócios junto à Universidade de Brasília.

Data de aprovação: 08 / 10 / 2013

Prof. Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas
Universidade de Brasília - UnB

Dr. Giulliano Renato Molinero
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Dedico este trabalho a Deus, razão da minha existência.

À Rosane, minha amada, pela compreensão e apoio.

À Jéssyca, Jullyannna e Wannessa, minhas queridas filhas,
que alegam a minha vida, minhas fontes de inspiração.

À Sonia Haddad, sem sua garra e apoio este trabalho não
seria possível.

Ao Prof. Bernardo Mueller, pela sábia orientação,

Ao Prof. Vander Lucas, pelos ricos ensinamentos,

Ao colega Giulliano Molinero, por sua pronta colaboração,

À Milena Flores pela imprescindível contribuição.

RESUMO

A formação de preços é central para a tarefa da regulação, pois concentra as questões sobre o excedente e sua distribuição. Dentre as atribuições do regulador, destaca-se a fixação de regras tarifárias que conciliem o interesse dos consumidores e da empresa regulada. A regra mais antiga e mais difundida é a chamada regulação a custo de serviço ou a taxa de retorno fixa. Neste procedimento, fixa-se a taxa de remuneração do capital investido e as tarifas são calculadas de modo a satisfazer essa taxa, para um nível de consumo previsto. O preço do serviço é definido pelo ponto onde a curva de custo médio (embutindo a remuneração ao capital investido) encontra a curva de demanda. Este trabalho defende que a regulação a preço-teto é a melhor alternativa para o Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, por meio do qual é feito levantamento inicial dos custos para posteriormente controlar a qualidade do serviço por meio de indicadores e capturar parte dos ganhos tecnológicos, os quais não dependerão da eficiência do regulado.

ABSTRACT

The pricing is main reason to the regulation, as it concentrates the questions on the surplus and its distribution. The major duties of the regulator, there is fixing prices rules that balance the interests of consumers and the regulated firm. The rule oldest and most widespread is called the cost of service regulation or fixed rate of return. In this procedure, fixed the rate of return on investments and the rates are calculated to find this rate, to a level of consumption that is foreseen. The price of the service is defined by the point where the average cost curve (embedding the remuneration to capital invested) is the demand curve. This paper argues that the price cap regulation is the best alternative to the Interstate Road Transport of Passengers, whereby initial survey is made of the cost to subsequently control the service quality through indicators and capture some of the gains in technology, which do not depend on the efficiency of regulated.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. APRESENTAÇÃO	10
1.2. OBJETIVOS.....	12
1.3. JUSTIFICATIVA.....	13
1.4. HIPÓTESE.....	15
1.5. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	16
2 ARCABOUÇO LEGAL	17
2.1 BREVE HISTÓRICO	17
2.2 INOVAÇÃO LEGAL.....	18
3 REGULAÇÃO DE MERCADO	24
3.1 CONCEITUAÇÃO GERAL.....	24
3.2 ESTRUTURAS DE MERCADO	27
3.2.1 GRAU DE CONCENTRAÇÃO DE MERCADOS	30
3.2.2 CONCEITOS E TIPOS DE BARREIRAS À ENTRADA	30
3.2.2.1 <i>DIFERENCIAÇÃO DE PRODUTOS E DIVERSIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO</i>	32
3.2.2.2 <i>VANTAGEM ABSOLUTA DE CUSTOS</i>	32
3.2.2.3 <i>ECONOMIAS DE ESCALA</i>	33
3.3 PRÁTICAS REGULATÓRIAS DE MERCADO	33
3.4 RACIONALIDADE ECONÔMICA PARA REGULAÇÃO	35
4 REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS	38
4.1 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	38
4.2 TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS.....	44
4.2.1 OFERTA E DEMANDA DO TRIP.....	45
4.3 REGULAÇÃO TARIFÁRIA	51
4.3.1 TARIFAÇÃO CUSTO DO SERVIÇO OU REGULAÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO (COST PLUS).....	52
4.3.2 TARIFAÇÃO PRICE-CAP.....	56
4.3.2.1 <i>O INDEXADOR DE PREÇOS E O FATOR DE PRODUTIVIDADE</i>	58
4.3.2.2 <i>DEFINIÇÃO DO GRAU DE LIBERDADE PARA A VARIAÇÃO DE PREÇOS</i>	59
4.3.2.3 <i>REPASSE DE CUSTOS PARA OS CONSUMIDORES</i>	61
4.3.2.4 <i>ESTÍMULOS AO INVESTIMENTO E AOS PADRÕES DE QUALIDADE DO SERVIÇO</i>	61
5 IMPLICAÇÕES PARA O TRIP NO BRASIL.....	63
5.1 IMPLANTAÇÃO DE UMA REGULAÇÃO A PREÇO-TETO COM PREVISÃO DE REVISÕES PERIÓDICAS	64
5.2 REGULAÇÃO DE ENTRADA E SAÍDA NOS MERCADOS DE TRIP, DE MODO A INTRODUIZIR ELEMENTOS DE CONCORRÊNCIA NESSE MERCADO.	65
5.3 ESTABELECIMENTO PRÉVIO DE CRITÉRIOS PARA RENOVAÇÃO DAS PERMISSÕES OU AUTORIZAÇÕES. ...	66
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

1. INTRODUÇÃO

1.1. APRESENTAÇÃO

A regulação de atividades econômicas existe desde que o homem se organizou em sociedade. Desde tempos remotos o Estado sente a necessidade de interferir nas atividades econômicas de forma a reduzir os excedentes, pois esses prejudicam a todos que participam da cadeia produtiva.

A regulação encontra justificativas econômicas, principalmente, por falhas de mercados, dentre essas, temos os monopólios e oligopólios. Para o setor de transporte rodoviário de passageiros não se considera que exista um monopólio natural. Atualmente existe uma grande concentração nesse mercado. Este processo de concentração pode primeiramente ser explicado pelo fato de que as empresas funcionam há muito tempo em um mercado fortemente protegido.

A necessidade da regulação econômica diminui à medida que aumenta a concorrência no setor regulado. Na cadeia produtiva de certos serviços públicos há segmentos mais competitivos que atuam junto com típicos monopólios naturais, dependendo, em cada setor, da combinação de condicionantes econômicos e tecnológicos.

O mercado de transporte interestadual de passageiros no Brasil nunca foi submetido a uma verdadeira competição, por exemplo, através da realização de processos licitatórios, onde cada empresa tenha que apresentar propostas de menor tarifa, para vencer uma licitação e entrar no mercado — apesar de ser uma exigência da Constituição Federal de 1988.

A competição entre os vários modais, que era apenas para uma pequena parte da população, especialmente em relação ao transporte aéreo está mais forte nos dias atuais. Por um lado, o que havia anteriormente era uma única modalidade disponível acessível aos usuários: o ônibus. Por outro lado, existiam os transportes aéreo e aquaviário; este último utilizado em sua grande maioria na região norte do país, local em que os deslocamentos são feitos em barcos em condições bastante arriscadas em se tratando de conforto e de segurança; aquele era demasiadamente oneroso devido à falta de

concorrência¹. Assim, as empresas privadas de ônibus eram proprietárias de suas rotas, operando os mercados de forma monopolística em decorrência da concentração havida ao longo dos anos, o que gerou uma cultura organizacional particular, as chamadas “empresas familiares”. Conforme Aragão (2000):

“Diferente da situação vista em outros países na América Latina, eles não emergiram dos sindicatos e das cooperativas, são, sim, empreendimentos familiares, o que constitui um aspecto que deve ser observado em todos os outros ramos da indústria dominados ainda por empresas nacionais. Presentemente, entretanto, os operadores ilegais estão crescentemente tirando uma parte ativa do mercado nacional de transporte de passageiros. E este fenômeno, de grande importância, está mudando progressivamente a estrutura familiar, monopolística e protegida da indústria de ônibus no Brasil” (Aragão, 2000).

No Brasil os permissionários do transporte rodoviário de passageiros surgiram de empreendimentos familiares e não sofriam concorrência. As empresas atuais, em sua maioria, são originárias de desbravadores que iniciaram suas empresas que hoje são administradas pelos seus filhos e netos. Hoje, os operadores ilegais tiram parte significativa da demanda daqueles permissionários.

O movimento para uma vasta reforma regulatória no setor de transportes brasileiro começou no início dos anos noventa, quando do Programa Nacional de Desestatização, por meio da aprovação do Ato n.º 8.031, de 1990. A partir daí, as diversas indústrias de infraestrutura foram submetidas aos programas respectivos de privatização. Assim, a manutenção das estradas e a operação das estradas de ferro foram concedidas à iniciativa privada. Um aspecto necessário da reforma regulatória consistiu na extinção dos organismos tradicionais e a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001).

Nesse sentido, a formação de preços é tarefa central para o fenômeno da regulação, pois concentra as questões sobre o excedente e sua distribuição. Dentre as atribuições do regulador, destaca-se a fixação de regras tarifárias que harmonizem o interesse dos consumidores e da empresa regulada.

Historicamente, a regra mais antiga e mais difundida é a chamada regulação a custo de serviço ou a taxa de retorno fixa. Nesta metodologia, fixa-se a taxa de remuneração do capital investido e as tarifas são calculadas de modo a satisfazer essa taxa, para um nível

¹ No que concerne ao transporte ferroviário, não havia a operação por longa distância.

de consumo previsto. O preço do serviço é determinado pelo ponto em que a curva de custo médio encontra a curva de demanda. Não é demais lembrar que deve estar incluído o capital necessário à consecução dos serviços.

Existe também o modelo básico da tarifação, denominado preço-teto, que consiste na fixação de preço no contrato de concessão, com um índice para reajustes periódicos – geralmente anuais e uma definição prévia para revisões periódicas, geralmente quinquenais. Este trabalho tem por finalidade discorrer sobre este último tipo de tarifação, uma forma de regulação moderna que busca resultados dos serviços prestados no âmbito do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

1.2. OBJETIVOS

O objetivo geral do presente trabalho visa mostrar que a regulação a preço-teto é a melhor alternativa para o Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros. Uma vez estabelecida, essa regulação consiste na parametrização dos serviços, não tendo mais como único foco o custo dos serviços prestados pelas empresas de transporte.

Para estabelecer qual a melhor formação de preços para as empresas permissionárias de serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros, a fim de se ter uma ideia geral da regulação nesse setor, serão objetivos específicos do trabalho:

- i. Discorrer sobre a legislação que regulamenta o Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – TRIP;
- ii. Discorrer sobre a regulação de mercado e tipos de regulação;
- iii. Descrever o Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - TRIP;
- iv. Discorrer sobre a regulação do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros; e
- v. Mostrar as vantagens da regulação a preço-teto no TRIP.

1.3. JUSTIFICATIVA

Este trabalho discute os mecanismos de formação de preços e os incentivos existentes nos principais regimes de regulação para o transporte rodoviário interestadual de passageiros - TRIP. O regime de regulação por custo de serviço, e suas variantes, é contraposto aos regimes de regulação incentivada, com ênfase nas questões de eficiência, assimetria de informação, investimentos e qualidade do serviço. À medida que mais experiência e análises ficam disponíveis, torna-se claro que não existe um regime regulatório abertamente superior a outro em todas as dimensões. Os problemas da regulação por custo de serviço são bem conhecidos e divulgados pela literatura, contudo os outros tipos de regulação, incluída a chamada regulação incentivada, também têm suas dificuldades. Assim, a escolha de um modelo de regulação deve analisar os benefícios e malefícios de cada um para os diferentes mercados e conjunturas, devendo ser abordado o contexto da regulação do TRIP no presente estudo.

Atualmente a regulação do TRIP existente no nosso país é feita a partir de custos de serviços, ou seja, o regulador precisa conhecer os detalhes do ente regulado para definir o coeficiente tarifário, que é o valor que este ente recebe por quilômetro rodado de cada passageiro. Isso significa que para se definir esse coeficiente tarifário é necessário que o regulador apure constantemente os gastos relativos a combustível, pessoal, manutenção, vendas, depreciação, dentre outros, tornando difícil e pouco eficiente a regulação.

Tendo em vista que a remuneração do operador é composta por um percentual dos somatórios dos custos, este tende a apresentar gastos excessivos para aumentar sua participação. Não há, por parte do operador, incentivo à incorporação de novas tecnologias. É importante ressaltar que ao se mencionar a apresentação de gastos excessivos, não está em questão que o operador está agindo de forma desonesta.

Ocorre de essas empresas compartilharem pessoal e infraestrutura de diversos ramos de atividades. No mercado de transporte de passageiros não é costume exigir dos operadores que a empresa seja uma Sociedade de Propósito Específico - SPE e em muitos casos os operadores de transporte de passageiros também transportam cargas, participam de outros mercados, e até mesmo de outros ramos de atividades. Nesse

contexto fica impossível ao operador saber, exatamente, o valor dos custos dos serviços de transporte interestadual de passageiros, dentre todos os outros serviços que muitas vezes estão agregados.

Além disso, as mudanças tecnológicas, que são lentas, não são capturadas pelo regulador. De acordo com PÊGO FILHO, B. & et.all CÂNDIDO JÚNIOR (1999), o papel estratégico da regulação está associado às inovações tecnológicas que alteram substancialmente a estrutura de mercado.

De acordo com o Banco Mundial, podem ser identificadas três formas de regulação que são as mais utilizadas: o *price-cap* ou fórmula RPI - X; a regulação pela taxa de retorno (*cost plus*); e a competição de referência (*yardstick*). A primeira forma de regulação é mais empregada nos setores de telecomunicações e energia elétrica. O *price-cap* constitui-se em uma técnica de incentivo ao aumento da produtividade das empresas, que se restringem a reajustar suas tarifas de acordo com a variação de um índice de preços ao consumidor (RPI) menos um fator de produtividade (X) determinado pelo regulador. Isso deve justificar o aumento esperado da produtividade e frequentemente é revisto após um prazo determinado, ou se ocorrerem fatos que independam da gestão da concessão alterem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Isso faz com que as firmas se sintam instigadas a conseguir produtividade acima daquela definida pelo órgão regulador, para auferir maiores ganhos de rentabilidade (Banco Mundial, 1994).

A determinação de uma taxa de retorno que cubra os custos com operação, manutenção, depreciação e impostos e garantam uma taxa de lucro socialmente aceitável é identificada com a segunda forma de regulação mais utilizada. A determinação dessa taxa constitui-se em um dos maiores problemas enfrentados pelo ente regulador. Segundo Vickers e Yarrow (1991), para essa determinação faz-se necessário que a confiabilidade das informações sobre a estrutura da empresa e do setor seja precisa e confiável, para que não ocorra o que na teoria se conceitua como a captura do regulador, ou seja, os interesses da empresa sejam priorizados com relação aos dos consumidores. É importante observar, ainda, que esse instrumento de regulação pode tornar pouco atrativo o aumento dos investimentos em inovações tecnológicas, considerando que a taxa de retorno não aumenta com o incremento de investimentos. (Pêgo Filho, et all, 1999).

Uma forma de estabelecer padrões de comparação nacional e internacional de preços, custos, investimentos e qualidade dos serviços a serem seguidos pelas empresas reguladas é a regulação pela competição de referência (yardstick). No caso de setores em que não existe competição, há uma forte tendência à acomodação das firmas que dominam o mercado. Os órgãos de regulação das companhias de água da França e da Inglaterra fazem acompanhamento dos custos relativos entre as empresas. No Chile, como modelo de comparação no setor de telecomunicações foi criada uma firma fictícia. A ideia de criação dessa firma é que seja uma firma eficiente. Nesse modelo os preços e custos são baseados em tendências internacionais e servem de parâmetro para que as empresas tentem alcançá-los. No caso do Chile foi estabelecido um sistema de recompensa financeira para as empresas que se aproximassem ou até superassem o desempenho da firma modelo.

Na tarifação por preço-teto, o regulador deve, inicialmente, ter a plena convicção dos reais custos da prestação dos serviços para posteriormente poder controlar a qualidade do serviço por meio de indicadores e, com isso, formar suas ferramentas capazes de capturar parte dos ganhos tecnológicos, os quais não dependerão da eficiência do regulado, e transferi-la aos usuários.

Desse modo, a formulação do presente trabalho tomará por base a necessidade de levantamento dos diferentes tipos de regulação a fim de indicar qual a melhor tarifação para o serviço do TRIP.

1.4. HIPÓTESE

Para se atingir os objetivos anteriormente descritos, o estudo partirá da seguinte hipótese:

A tarifação por preço-teto é melhor alternativa para a formação de preço para o TRIP; do que a tarifação por custo de serviço, atualmente utilizada.

1.5. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho está organizado em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma introdução sucinta com a motivação que levou ao desenvolvimento deste trabalho, fazendo um levantamento do arcabouço teórico, dos objetivos e o desenvolvimento do trabalho.

No segundo capítulo é apresentado o arcabouço legal da regulação do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – TRIP, desde o primeiro regulamento até a inovação legal, que perpassa “legalização” do setor.

Uma descrição abrangente sobre regulação de mercado é apresentada no terceiro capítulo, abordando as estruturas do mercado, o grau de concentração, tipos de barreiras à entrada e práticas regulatórias.

O quarto capítulo versa sobre a regulação do TRIP, discorrendo sobre o ente regulador, a oferta e demanda do setor, regulação tarifária a custo de serviço e preço-teto, vantagens e desvantagens.

No quinto capítulo intitulado contribuições para o TRIP no Brasil são expostos os comentários e são apresentadas recomendações de alterações para a regulação hoje praticada.

No último capítulo, intitulado Conclusões Finais, são apresentados comentários finais sobre as vantagens da concorrência efetiva ou potencial no TRIP, quando possível.

2 ARCABOUÇO LEGAL

2.1 BREVE HISTÓRICO

A iniciativa privada presta serviços de transporte rodoviário de passageiros desde 1850, quando o Imperador Dom Pedro II, por meio do Decreto 720-A, concedeu ao cidadão Honório Francisco Caldas, pelo prazo de 20 anos, o direito de interligar a capital do império à Vila de Iguassú, na Província do Rio de Janeiro (GÔMARA, 1999). Este decreto especificava em que bases em que os serviços deveriam ser prestados, desde o preço que poderia ser cobrado, que foi fixado entre seis a oito mil réis, até qual deveria ser a lotação dos veículos Ou seja, desde essa época já existia preocupação com a operação e gestão do serviço.

Contudo, somente em 1910, foram editadas as primeiras regras para o transporte rodoviário de passageiros ao ser publicado o Decreto n.º 8.324, que regulamentou a Lei n.º 1.841/1907. Ressalte-se que o Decreto n.º 8.324/10 trazia um capítulo que tratava da tarifa de transporte e horários, dispondo que os preços seriam fixados por meio de tabelas aprovadas pelo governo federal e que as revisões deveriam ocorrer, pelo menos de cinco em cinco anos. Ainda, os artigos 29 a 30 regulavam a concessão de gratuidades, mediante a redução de 50% do preço aos transportes concedidos pelo governo, considerando as situações previstas naqueles dispositivos (GÔMARA, 1999).

Em 1928 foi emitido o Decreto n.º 18.323, que faz menção pela primeira vez ao instrumento de delegação de serviço público à iniciativa privada, estabelecendo no artigo 38 que “os serviços de transporte regular por auto-ônibus dependem de permissão especial do poder competente, que, ao conceder as licenças, regulará as condições de trânsito”. Segundo o mesmo autor (1999), o termo “auto-ônibus” designava o veículo coletivo de transporte. Contudo, todos os dispositivos legais supramencionados, até então, não são considerados como regulamentos do serviço de transporte rodoviário de passageiros.

O primeiro regulamento que trata efetivamente sobre Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros foi aquele que conferiu ao Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER a competência para

planejar, conceder ou autorizar e fiscalizar a execução de tais serviços, aprovado em 20 de julho de 1971, por meio do Decreto n.º 69.691. Esse mesmo decreto discorria sobre o planejamento, implantação, adjudicação, remuneração e execução dos serviços, porém não contemplou as diretrizes da política governamental voltada para transportes (Martins et al, 2004).

A Constituição de 1934 atribuiu à União a competência privativa para estabelecer o plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagem, além de regulamentar o tráfego rodoviário federal (art. 5º, inciso IX).

Em 1946, a Constituição ratificou a competência da União para fundamentar o Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei n.º 5.917/73, que apresentava em seus anexos as nomenclaturas e as relações descritivas dos sistemas rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário nacionais.

2.2 INOVAÇÃO LEGAL

Após isso, em 1988, houve uma inovação legal quando a Constituição Federal, em seu artigo 21, inciso XII, alínea e, estabeleceu a competência da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros”. E, no artigo 22, inciso XII, destacou a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, visando chamar atenção para a necessidade de planejamento do setor de transportes e de integração dos diversos modais.

Dessa forma, dispôs no caput do artigo 175, parágrafo único e incisos:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as

condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado”.

Ressalte-se que o mercado de transporte interestadual de passageiros nunca foi submetido a uma verdadeira competição, por meio da realização de processos licitatórios, onde cada empresa apresentaria propostas de menor tarifa, para vencer uma licitação e entrar no mercado.

Nesse caso, a prestação de serviços públicos titularizados pelo Estado é delegada à iniciativa privada somente por meio dos institutos da concessão e da permissão, enquanto que a prestação de serviços mediante autorização abrange atividades não titularizadas pelo Estado (Aragão, 2000).

Contribuindo para essa inovação, a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ressaltou em seu artigo 1.º que *“as concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do artigo 175 da Carta Magna, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos”*.

Isto é, o marco jurídico-legal deve conter regras claras e permanentes, com suficiente flexibilidade para comportar alterações diante das discontinuidades tecnológicas e das mudanças econômicas e institucionais. Deve também evitar o discricionarismo que pode ocorrer diante das mudanças de governo. Segundo a Constituição Federal (art. 175), os itens obrigatórios que devem constar de uma lei de concessões são: o regime das concessionárias; as condições do contrato, tais como renovação, tempo, rescisão e fiscalização; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a manutenção do serviço adequado às necessidades dos consumidores (PÊGO FILHO, B. & et.all CÂNDIDO JÚNIOR, 1999).

Ainda conforme os mesmos autores, a lei de concessões prevê uma série de obrigações atribuídas ao poder concedente, entre as quais: instituir órgãos de regulação; intervir no contrato de concessão; estimular o aumento da qualidade, produtividade e

competitividade na prestação dos serviços; obedecer à preservação ambiental; e estimular a formação de associações de usuários.

Conforme Decreto n.º 2.521 de 1998, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) detém a competência para o controle das operações (art. 2º). A permissão para operação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros será precedida pelo procedimento da licitação (art. 3º), e sua execução observará os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência e da modicidade tarifária.

Assim, a Lei n.º 10.233, de 05 de junho de 2001, em seu artigo 13, estabelece o regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros:

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

IV – permissão, quando se tratar de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;

Ainda de acordo com a Lei n.º 10.233/2001, art. 20, entre os objetivos da ANTT incluem-se:

...

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração de infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a: Garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas.

Complementarmente, em seu artigo 26 a citada Lei determinou a competência da ANTT para gerir o processo licitatório:

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

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

Porém, as permissões desses serviços foram mantidas pelo Decreto n.º 2.521, de 20 de março de 1998, decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores a sua edição, pelo prazo improrrogável de 15 anos, contados da data de publicação do Decreto n.º 952, de 7 de outubro de 1993.

Importante observar que 98,5% das linhas delegadas pelo Poder Executivo e autorizadas pelo Poder Judiciário, que estavam ativas até 2006, tiveram seus termos contratuais vencidos em 8 de outubro de 2008 e aguardam licitação (ANTT, 2012).

Para sanar tal situação e visando evitar a descontinuidade dos serviços com contratos vencidos, a ANTT editou duas resoluções que estabeleceram o regime de Autorização Especial para a prestação do referido serviço até a preparação do Plano de Outorga e seu encaminhamento ao Ministério dos Transportes, o qual editou Portaria n.º 274/2007, alterada pela Portaria n.º 116/2008, que dispõe:

Art. 2º Os Planos de Outorga poderão compreender uma ou mais linhas de transporte, desde que da mesma natureza, cuja conveniência e oportunidade para a implantação sejam aferidas por estudos de mercado, indicativos da possibilidade de exploração autônoma.

Art. 4º A ANTT deverá encaminhar os Planos de Outorga à SPNT/MT instruídos com os respectivos estudos de viabilidade técnica e econômica da proposta, que conterão ainda as seguintes informações:

I – seleção dos serviços a serem licitados;

II – estudo de mercado de cada ligação;

III – projeto básico, que conterá: a demanda estimada, a indicação do itinerário, com as rotas percorridas e

respectivas extensões, os seccionamentos sugeridos, se houver, e suas extensões, o número de transportadoras que deverão operar os serviços e respectiva frota inicial necessária, a frequência inicial e duração estimada da viagem, a vigência do contrato e a tarifa de referência a ser praticada;

Conforme Martins (2004), as diretrizes gerais acerca da delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada ficaram estabelecidas na Lei nº 8.987, de 1995, enquanto que o Decreto nº 2.521, de 1998 fixou as diretrizes para a organização, a coordenação, o controle, a delegação e a fiscalização dos serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (TRIP). Já a Lei nº 10.233, de 2001 previu que o transporte rodoviário coletivo regular de passageiros depende de permissão e criou a ANTT, tornando-a responsável por regular e fiscalizar as atividades e por elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação dos serviços de TRIP. Aquele Decreto conceitua vários termos, os principais são:

- a) Serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros: o que atende mercados com origem e destino em Estados distintos, ou entre Estados e o Distrito Federal;
- b) Linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, que atende uma ou mais ligações, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional preestabelecido;
- c) Mercado: núcleo de população, local ou regional, onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda para a exploração econômica de uma ligação, de maneira isolada ou combinada com outras ligações;
- d) Tarifa: A tarifa a ser cobrada pela prestação dos serviços destina-se a remunerar, de maneira adequada, o custo do transporte oferecido em regime de eficiência e os investimentos necessários à sua execução, e bem assim a possibilitar a manutenção do padrão de qualidade exigido da transportadora;

Além do mais, para efeito deste trabalho, devem-se considerar as seguintes definições adicionais:

- (a) Modicidade tarifária: aquela que remunera os custos e investimentos do serviço prestado em regime de eficiência, considerando a remuneração do capital investido condizentes com o risco do empreendimento e o repasse, aos usuários, de parte dos ganhos de produtividade auferidos pelas permissionárias.
- (b) Política tarifária: é a definição de valor cobrada por km X passageiro em relação ao tipo de serviço prestado, considerando tanto a receita tarifária quanto as receitas alternativas, complementares, acessórias objetivando propiciar modicidade tarifária;
- (c) Receita tarifária: são valores auferidos pela execução dos serviços prestados de transporte de passageiros;
- (d) Receita alternativa, complementar, acessória: são todas as receitas que não dizem respeito diretamente ao transporte de passageiros, mas que é proporcionada pelo serviço; exemplo são as publicidades disponíveis nos veículos; e
- (e) Custos: são todos os dispêndios, diretos e indiretos, para execução do serviço, incluem custo variável com a quilometragem – como é o caso dos gastos com combustíveis; custos variáveis com a frota – como exemplo temos os gastos com seguro de responsabilidade civil, depreciação, administração, remuneração e impostos.

Conforme Martins (2007), ao definir esses serviços, a legislação considera de antemão a heterogeneidade deles, mesmo que de forma operacional. Isso mostra o grau de diferenciação na oferta dos serviços que pode ser localizado no ambiente de cada um dos mercados existentes, na medida em que a diferenciação dos serviços tem uma abrangência maior do que a percebida por meio da leitura da legislação.

3 REGULAÇÃO DE MERCADO

3.1 CONCEITUAÇÃO GERAL

Os conceitos relativos a mercado estão centrados em dois sentidos: primitivo ou restrito e o econômico. Sob uma ótica restrita, o mercado tem uma conotação geográfica por estar associado a um determinado lugar onde os agentes econômicos realizam suas transações, tais como os grandes mercados e os locais edificados de diversas cidades contemporâneas (MARTINS, 2007 apud SAMUELSON e NORDHAUS, 1993).

Ainda conforme o mesmo autor, sob a ótica econômica, o mercado está associado à existência simultânea de forças, em princípio opostas, de oferta e de procura, que interagem tanto no mercado de produtos, onde o equilíbrio é estabelecido via preços, quanto no mercado de fatores (ou trabalho), onde o equilíbrio é alcançado via remuneração, sendo que os dois mercados convergem para o mercado derivado, o qual mostra a interdependência entre o mercado de produtos e o de fatores, pois sempre que houver procura e oferta no primeiro, obrigatoriamente haverá no segundo.

Em resumo, o mercado tem sua configuração econômica perfeitamente caracterizada quando ocorre a formação de preço ou da remuneração pelo atendimento dos diversos interesses entre as antagônicas forças de procura e de oferta, contanto que esse mercado funcione livremente. Corrobora com esse entendimento, os argumentos apresentados por Rossetti (2003), o qual define que as diferentes estruturas concorrenciais de mercado, que são predominantemente imperfeitas, influenciam a formação de preço ou de remuneração, alcançando o ápice de imperfeição no monopólio bilateral. Portanto, torna-se fundamental que se conheça as principais estruturas de mercado para o entendimento da interação entre as forças de procura e de oferta.

Porém, conforme Samuelson e Nordhaus (1993), a forma como as estruturas de mercado são configuradas influencia a revelação desses elementos. A procura e a oferta são determinadas pelas possíveis combinações que se definem por meio das variáveis preço e quantidade, respectivamente, considerando-se o comportamento dos consumidores ou dos produtores (MARTINS, 2007 apud SAMUELSON e NORDHAUS, 1993). No caso do consumidor a relação alcançada é inversa entre preço e quantidade

procurada e está expressa pela Equação 3.1. Em contrapartida a relação para o produtor é direta e está representada pela Equação 3.2.

$$Q^D = f^D (P) \quad (3.1)$$

$$Q^S = g^S (P) \quad (3.2)$$

onde, Q^D significa a quantidade procurada de determinado produto;

Q^S significa a quantidade ofertada de determinado produto; e

$f(P)$ e $g(P)$ indica a função preço.

Verifica-se, pelas equações 3.1 e 3.2, que as quantidades procuradas e ofertadas, nesta ordem, são sensíveis aos preços. As elasticidades-preço da demanda e da oferta, por meio dos diferentes graus de sensibilidade mensurados representam a proporção entre a variação percentual da quantidade procurada ou ofertada e a variação percentual do preço.

É importante destacar que foram comparadas variações percentuais de quantidade demandada de um determinado serviço ou produto com variações percentuais de outro serviço ou produto.

$$N_{xy} = \text{Var \% } Q_x / \text{Var \% } P_y = (\Delta Q_x / \Delta P_y) P_y / Q_x \quad (3.3)$$

N_{xy} = elasticidade-preço cruzada da procura entre os serviços x e y ;

ΔQ_x = variação da quantidade do serviço x ;

Q_x = quantidade inicial procurada do serviço x ;

ΔP_y = variação do preço do serviço y ; e

P_y = preço inicial do serviço y .

Se $N_{xy} < 0$, os serviços x e y serão complementares; e

Se $N_{xy} > 0$, os serviços x e y serão substitutos.

Segundo Rossetti (2003), a quantidade procurada é definida como um ponto da curva de procura que depende do serviço ou produto. Este por sua vez, depende de vários fatores, a saber: renda do consumidor (Y), as preferências do consumidor (A), preços de bens

substitutos (P_s), preços dos bens complementares (P_c), expectativas sobre a evolução da oferta (E) e a demanda potencial (N). Nesse caso, a função de demanda passa a ser:

$$QD = f(Y, A, P_s, P_c, E, N) \quad (3.4)$$

Já a capacidade instalada (P_a), as condições de oferta dos fatores de produção (F), os preços dos insumos (P_k, P_n), a tecnologia (T) e as expectativas sobre a evolução da demanda e dos preços (E_a, E_b) influenciam a curva de oferta, que corresponde a:

$$QS = f(N, F, P_a, P_k, P_n, E_a, E_b) \quad (3.5)$$

Porém, no caso dos serviços de transportes diz-se que esses não são armazenáveis, pois são consumidos no momento de sua produção e durante o tempo e o lugar em que são ofertados. Dessa forma, a quantidade produzida não necessariamente coincide com a quantidade procurada (NOVAES, 1986). O que na grande maioria das vezes ocorre em todos os mercados.

O mesmo autor destaca que em termos de transporte, a função oferta depende de diversas variáveis: tecnológica, que está atrelada ao veículo, à infraestrutura viária e ao combustível utilizado; operacional, relacionada com mão-de-obra, capacidade do veículo e rede física; econômica, que reside em política de tarifação; e questões como conforto, frequência, tempo de viagem e demanda.

Como já foi descrito, o preço e a quantidade de equilíbrio nos mercados é resultado das intenções da oferta e da demanda. Entretanto, a oferta e a demanda interagem de modo que apresentam resultados muito distintos em cada mercado. E, cada estrutura de mercado destaca alguns aspectos essenciais dessa interação, baseando-se em algumas hipóteses e realce de características observadas, tais como: tamanho das empresas, diferenciação de produtos, transparência do mercado, objetivos dos empresários, acesso de novas empresas, ou até mercados imperfeitos, dentre outros.

Nesse sentido, o funcionamento do mercado pode alocar eficientemente os recursos ou apresentar imperfeições (falhas). Visando corrigir essa

s falhas, intervenções regulatórias são adotadas de modo a conciliar o interesse público e privado (ROSSETTI, 2003).

Compreender o funcionamento dos mercados, mediante o conhecimento dos elementos determinantes das condições de concorrência é importante para dar suporte ao processo de tomada de decisão no que diz respeito à alocação de recursos em mercados imperfeitos.

3.2 ESTRUTURAS DE MERCADO

Conforme Gremaud et al.(2005), concorrência perfeita, informação disponível sem custos e capacidade ilimitada dos agentes para solucionar problemas são elementos fundamentais aos modelos microeconômicos, mas que dificilmente caracterizam o mundo econômico real, apesar de que um conjunto de elementos é adotado para auxiliar na classificação das estruturas de mercado e em sua caracterização, a saber: tipo de produto e sua utilização, características da demanda, grau de concentração do mercado e seus determinantes, excesso de capacidade produtiva e tipos de insumos necessários para o desenvolvimento da atividade econômica.

Em relação à estrutura de mercado, alguns autores a organizaram da seguinte forma: Bain (1963) apresenta a forma como os elementos determinantes do mercado estão organizados, destacando o grau de concentração em função do número e do tamanho dos agentes, grau de diferenciação de produto e as condições de entrada no mercado. Koch (1974) enfatiza que a estrutura fornece os elementos estratégicos do ambiente de uma empresa que influenciam e são influenciados pela conduta dos agentes e pelo desempenho econômico em que operam. Troster (2005) captou aspectos inerentes de como os mercados estão organizados e, por sua vez, Varian (2003) descreve como as empresas respondem às outras quando tomam decisões de preços e quantidades de produção (MARTINS, 2007).

Nesse sentido, as estruturas de mercado são classificadas de acordo com seus elementos determinantes (GREMAUD et al, 2005; ROSSETTI, 2003; VARIAN, 2003): (a) número de agentes envolvidos; (b) formas de comportamento dos agentes quanto ao acesso às informações; (c) natureza do fator de produção ou do produto; (d) existência de barreiras à entrada; (e) controle de preços; (f) concorrência extra preço; e (g) objetivo da empresa.

Dessa forma, quatro estruturas de mercado podem ser configuradas – e que são referenciadas na literatura econômica – como sendo as principais para o mercado de produtos, conforme apresentado na Tabela 1.

A partir da Tabela 1 tem-se uma noção dos aspectos tanto da oferta quanto da demanda, que influenciam as condições de concorrência para cada uma das estruturas de mercado. A caracterização dos elementos determinantes da estrutura de mercado é importante para subsidiar o Estado na adoção de medidas que visem ao equilíbrio entre os interesses públicos e privados (MARTINS, 2007 apud CAVES, 1967).

No que concerne ao número de agentes, sua concentração é tida por vários autores como elemento determinante da estrutura e das condições de concorrência no mercado e sua leitura deve ser feita no sentido de interação competitiva ou da coordenação entre os agentes, pois quanto maior esse número no mercado, menor será a possibilidade de um deles modificar a situação de equilíbrio posta.

Com relação ao produto, sua homogeneidade ou diferenciação, substitutos próximos ou não, leva à possibilidade de haver discriminação de preços ou de haver segmentação de um mercado em função de alguma característica associada ao produto. O tipo de produto também pode influenciar a concorrência extra preço quanto às condições de ingresso.

Nesse caso, as características de monopólio quanto ao produto pode sugerir que essa estrutura não comporta diferenciação de produto. Contudo, é possível que uma empresa que explore com exclusividade um mercado oferte dois ou mais produtos, desde que haja necessariamente economias de escopo na produção, podendo ou não haver economias de escala (MARTINS, 2007 apud PINTO JUNIOR e FIANNI, 2002). Especificamente nesse caso, encontram-se algumas empresas do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Tabela 1: Classificação das estruturas de mercado de produtos

Características	Estruturas de Mercado			
	Concorrência Perfeita	Monopólio	Oligopólio	Concorrência Monopolística
N. de concorrentes	Atomizado	Unicidade	Geralmente pequeno	Grande (competitivo)
Produto ou fator	Homogêneo e substituível	Homogêneo e insubstituível	Homogêneo e diferenciado, mas substituível	Diferenciado e substituível
Controle sobre preço ou remuneração	(preço-limite dado pelo mercado)	Alto	Alto (rivalidade)	Possível (restrito devido à diferenciação)
Concorrência extrapreço	ineficaz	Admissível para objetivos institucionais	Alta (devido à rivalização e à diferenciação)	Possível (em função da diferenciação)
Condições de ingresso	Mobilidade e permeabilidade (não há barreiras à entrada e saída)	Imobilidade e impermeabilidade (há barreiras à entrada e saída)	Imobilidade e impermeabilidade (há barreiras à entrada e saída)	Relativamente fácil (não há barreiras à entrada e saída)
Acesso às informações	Transparência	Opacidade	Visibilidade limitada pela rivalidade	Geralmente alta
Objetivo da empresa	Maximização dos lucros	Maximização dos lucros	Maximização dos lucros ou de <i>mark up</i>	Maximização dos lucros
Lucros no longo prazo	Lucros zero	Lucros extraordinários	Lucros extraordinários	Lucros normais

Fonte: Rossetti (2003).

O acesso à informação está associado ao princípio de transparência do mercado e, conseqüentemente, ao controle de preço e remuneração, pois a disponibilidade de informações para todos os agentes influenciará a tomada de decisão desses sob condições de certezas ou incertezas. A ausência dessa transparência leva à assimetria de informações, conduzindo a uma alocação ineficiente de recursos.

De forma geral, características como produto ou fator, condições de ingresso e regulação de mercados exercem influência primordial sobre as condições de concorrência, na medida em que mostram como as forças de oferta e procura interagem no mercado em que atuam.

3.2.1 Grau de concentração de mercados

Conforme Martins (2007), os níveis de concentração dos mercados resultam da expansão da firma associada ao aumento da produção e da interdependência entre as empresas e podem alterar as condições de concorrência. Reflete, principalmente, o crescimento das empresas em função de economias de escala ou de outras economias de produção. Já a redução da concentração pode ocorrer devido à entrada de novas empresas, à saída de grandes firmas e ao crescimento do mercado. É nesse cenário que a capacidade produtiva instalada torna-se um fator importante no processo de concentração, pois a empresa pode responder imediatamente a um aumento da demanda, tanto nos mercados onde atua quanto nos mercados novos, de forma a expandir sua fronteira de atuação.

Estudos sobre concentração dependem de medidas ou índices que retratam como está distribuída a produção entre as firmas de uma indústria, sendo a escolha dessas medidas um ponto crucial nas análises estruturais de mercado, apesar de sua multidimensionalidade. Ainda de acordo com Martins (2007), deve ficar claro que as medidas de concentração resumem em um único indicador um conceito de múltiplas dimensões, o que exige estudos complementares que associem a análise de outros elementos que retratem as condições de concorrência em mercados.

3.2.2 Conceitos e tipos de barreiras à entrada

Dizem respeito às condições de entrada em indústrias ou em determinados mercados e são avaliadas com o intuito de caracterizar as condições de concorrência em mercados.

Caracterizam-se por restrições naturais ou artificiais ao acesso de novas empresas a indústrias ou determinados mercados.

Uma das maiores contribuições à organização industrial foi analisada por Bain (1963) sobre as condições de entrada de concorrentes potenciais em determinado mercado. Esse fator surge como um significativo determinante dos preços, uma vez que a elevação indiscriminada de preços pode estimular a entrada de firmas potencialmente concorrentes em determinado mercado (GREMAUD, 2005).

Bain (1963) distingue dois tipos de concorrência: efetiva e potencial. A primeira existe entre firmas já estabelecidas no mercado e sua estratégia consiste na busca da eficiência produtiva e colocação do produto. A segunda é derivada da ameaça de entrada de outras firmas e aparece como um complemento à primeira, impondo limite às políticas de preços. Se for muito fácil a entrada de outras firmas no mercado, as firmas já estabelecidas não poderão elevar muito seus preços, sob pena de perder mercado para novas firmas (GREMAUD, 2005).

São tidas como fontes de barreiras à entrada a diferenciação de produtos e políticas governamentais. A diferenciação de produtos se dá em função da preferência dos consumidores por marcas ou por determinados produtos ofertados pela primeira empresa a se constituir no mercado ou por oferecer aqueles produtos. De acordo com o mesmo autor, a estabilidade do grau de diferenciação de produtos está associada à possibilidade de mudança de preferência dos consumidores, tendo por base os esforços das empresas em manter essa situação invariável. Todavia, esse efeito pode ser amenizado ou anulado pela empresa entrante quando atua ou subsidia outra empresa que possui produtos ou marcas consolidadas e outra indústria ou mercado (MARTINS, 2007 apud KUPFER, 2002).

Barreiras institucionais versam sobre políticas regulatórias que evitam a entrada de novas empresas nas indústrias ou determinados mercados por meio de licenças e exclusividade na prestação de serviços mediante concessões e permissões (monopólios legais). Aqui também se encontram restrições à propriedade industrial, regulamentação fiscal, condições de financiamento e crédito, disposições tarifárias, entre outros (MARTINS, 2007 apud JACQUEMIN, 1979).

3.2.2.1 Diferenciação de produtos e diversificação da produção

Na realidade, a diferenciação de produtos está associada a fatores objetivos e subjetivos dos consumidores. A concorrência via preços é observada em mercados com produtos homogêneos, enquanto que a concorrência extra preço é resultante da diferenciação do produto, o que pode criar barreiras à entrada. Estas, por sua vez, podem ser divididas em dois grupos: barreiras institucionais e barreiras econômicas (GREMAUD, 2005).

No primeiro caso, a entrada é legalmente proibida, não havendo, portanto, um preço-limite por meio do qual a entrada de novas firmas é induzida – um caso frequente diz respeito ao regime de patentes. Já as barreiras econômicas à entrada referem-se à diferenciação do produto; a vantagem absoluta de custos; e à economias de escala.

A diferenciação pode ser identificada em função de diversos aspectos, alguns exemplos são: especificações técnicas, embalagem, tamanho, especificidades de desenho, qualidade, desempenho, confiabilidade, durabilidade, ergonomia, conforto, marca, estratégias de comercialização, entre outros (LOSEKANN e GUTIERREZ, 2002; GUIMARÃES, 1982).

Conforme Guimarães (1982), a diversificação de atividades corresponde à oferta de um novo produto em um mercado distinto daquele operado pela empresa, o que sugere a expansão da empresa em direção a novos mercados situados fora da sua área de atuação. O autor enfatiza que a diversificação apresenta duas vertentes em virtude da entrada de uma empresa em novos mercados. A primeira se refere ao fato de que esse produto novo já pode estar sendo ofertado por firmas já estabelecidas. A segunda pode indicar a oferta efetiva de um novo produto no mercado.

O mesmo autor discorre que a existência de elevado grau de concentração de mercado desencoraja a competição por preço e favorece a competição por diferenciação de produto. Neste último caso, a diferenciação constitui tanto uma forma das empresas reforçarem barreiras à entrada quanto uma maneira de complementar ou substituir a competição por preço.

3.2.2.2 Vantagem absoluta de custos

Uma firma estabelecida pode apresentar custos mais baixos do que os que seriam incorridos pelas potenciais entrantes, independentemente da escala de produção. Nesse

caso a firma estabelecida pode fixar um preço acima de seu custo médio de longo prazo, sem atrair a entrada de concorrentes potenciais (GUIMARÃES, 1982).

Essa vantagem absoluta permite à firma estabelecida a prática de preço exatamente equivalente ao custo médio de longo prazo da empresa entrante com melhores condições, sem induzir a entrada de novas firmas.

3.2.2.3 Economias de escala

Consiste na queda do custo médio de longo prazo à medida que se expande a escala de produção. Essas economias podem ser de duas ordens: (a) reais, à medida que cresce a escala de produção, são necessários menos insumos para produção da mesma quantidade de produto; e (b) pecuniárias, em que o preço dos fatores de produção decresce com o aumento da quantidade produzida.

A decisão de entrar ou não no mercado deve ser feita considerando a reação da firma estabelecida. Bain(1963) listou diversos tipos de reação, que oscilam desde uma redução no volume de produção até a retaliação por meio de uma guerra de preços (GREMAUD, 2005).

3.3 PRÁTICAS REGULATÓRIAS DE MERCADO

Segundo Viscusi et al. (1995) economia da regulação refere-se às restrições impostas pelos governos sobre as decisões das firmas em relação a preços, quantidades e entrada e saída. A eficiência alocativa de uma indústria regulada é determinada tanto pelas forças de mercado quanto pelos processos administrativos. Um governo não pode regular todas as decisões, pois é impossível monitorar perfeitamente firmas e consumidores. Existe também a impossibilidade de se estabelecer contratos perfeitos. Decorre disso que as forças de mercado têm papel relevante em relação ao grau de intervenção do governo.

Para Possas et al.(1997), o objetivo central da regulação de atividades econômicas, não é promover a concorrência, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados, apesar de que em muitos casos esses objetivos são coincidentes, uma vez que um

aumento da concorrência – espontâneo ou como resultado de política – com frequência conduz a maior eficiência.

Na análise econômica são utilizados, basicamente, três conceitos de eficiência: produtiva, distributiva e alocativa. O primeiro consiste na utilização, com máximo rendimento e mínimo custo, da planta produtiva instalada e respectiva tecnologia. A eficiência produtiva pode ser definida como estática, onde as empresas – seja por pressão competitiva ou esquema de incentivo – são levadas a escolher o processo produtivo de menor custo disponível. O segundo refere-se à capacidade de eliminação, por meio da concorrência ou de outro dispositivo, de rendas monopolísticas ou outros ganhos temporários por agentes individuais. O terceiro conceito, de eficiência alocativa, é considerado o mais controvertido. Implica a situação em que maior volume de transações é realizado (maior renda é gerada), a impossibilidade de estabelecer comparações entre utilidades de diferentes agentes – e, portanto, de avaliar transferências de renda entre agentes. A eficiência alocativa é alcançada a partir da equalização dos preços aos custos marginais de produção (POSSAS et al., 1997 e PINTO JR., 1998).

Nas aplicações normativas da análise econômica, em particular a de origem paretiana, a noção de eficiência alocativa tornou-se sinônimo de eficiência econômica e, portanto, considerar que um resultado econômico é mais eficiente que outro significa que ele é Pareto superior em relação ao outro. Considerando que somente os mercados sob concorrência perfeita, atingem o Ótimo de Pareto², nas situações em que não se verifica concorrência perfeita, a condição paretiana é buscada nas ações regulatórias, por aproximação – *second best* (POSSAS et al., 1997).

Ademais, destaca-se que, apesar de serem termos muito próximos, a regulamentação e a regulação são distintos. De um lado, a regulamentação consiste em regras ou leis governamentais estabelecidas para controlar as decisões de preço, de venda ou de produção das empresas. De outro lado, Aragão (2000) define regulação estatal como sendo um conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais pelas quais o Estado determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos,

² Ótimo de Pareto, segundo PINDYCK e RUBINFELD (1994) significa que uma alocação é eficiente socialmente quando não pode ser realocada para aumentar o bem-estar de uma pessoa sem que haja diminuição no bem-estar de outra.

de modo a adequá-lo aos interesses sociais. Percebe-se, todavia, que a regulamentação apesar de abranger regras ou leis não define como aplicá-las na prática, daí surge a ideia da regulação como sendo o *modus operandi* para fazer valer tais regras ou leis, mediante a utilização de mecanismos regulatórios, de acordo com as peculiaridades de cada setor regulado. Nesse escopo, aparecem duas formas de regulação: a econômica e a social.

A regulação econômica, de acordo com Samuelson e Nordhaus (1993), refere-se à variedade ou padrões dos produtos, ao estabelecimento dos padrões de serviço, às condições de entrada e saída do mercado e nas condições econômicas da prestação do serviço ou atividade, especialmente sobre: a quantidade produzida, as zonas ou os mercados em que atua cada empresa e os preços ou retribuições que percebem em decorrência da atividade desenvolvida.

Nesse sentido, a regulação econômica está relacionada ao controle operacional de determinados setores da atividade econômica, considerados estratégicos ou essenciais para a sociedade e para o crescimento da economia, de modo a justificar alguma forma de intervenção estatal no domínio econômico.

A regulação social, por seu turno, trata das intervenções na produção com vistas a se reduzirem, prevenirem ou remediarem danos sociais decorrentes dos riscos gerados na produção de determinados bens (GIFONI NETO, 2002), ou para promover a saúde e a segurança dos trabalhadores e dos consumidores (SAMUELSON e NORDHAUS, 1993).

3.4 RACIONALIDADE ECONÔMICA PARA REGULAÇÃO

De acordo com Martins (2007) a atividade regulatória deve estar alicerçada em mecanismos que favoreçam o acompanhamento detalhado da evolução dinâmica de mercado para avaliação da oportunidade de se adotar políticas, de modo a não causar ineficiências setoriais. A busca de um ambiente de competição crescente e de entrada de novos operadores no mercado requer do regulador a utilização de mecanismos que propiciem a regulação de acesso, controle e monitoramento das condições de concorrência do mercado.

No âmbito da prestação de serviços públicos de transportes um mecanismo de regulação que se faz presente refere-se à tarifação, que tem o intuito de atingir três objetivos

principais: (a) financeiro, que visa os custos operacionais do serviço; (b) econômico, visa maximização dos recursos disponíveis; e (c) social, para garantir à sociedade acesso ao serviço adequado. E o mecanismo mais utilizado ultimamente no quesito transporte rodoviário interestadual de passageiros tem sido a tarifação pela taxa de retorno ou pelo custo médio dos serviços (cost plus).

Essa tarifação tem por base a fixação de tarifas que expressem os custos incorridos na prestação do serviço e numa taxa adicional de remuneração sobre o investimento realizado, o que assegura ao particular remuneração que permita amortizar os investimentos realizados, a compensação de seus custos e a obtenção de um retorno satisfatório.

As desvantagens desse sistema residem: (a) dificuldade de avaliar custos para subsidiar a determinação do preço, devido à assimetria de informações entre empresas e regulador; (b) controvérsia para definição dos custos – históricos ou de reprodução; e (c) indefinição sobre a taxa de retorno a ser estabelecida. Ademais, esse modelo de remuneração: (a) não gera níveis ótimos de produção; (b) requer frequentes discussões regulador-regulado para reajustes; (c) não favorece o incentivo para redução de custos, haja vista estar assegurada a taxa de retorno para o operador; e (d) pode induzir as empresas a reinvestir e a subutilizar a capacidade da planta, em vista da garantia de retorno sobre o capital investido (POSSAS, PONDÉ e FAGUNDES, 1997).

A tarifação price-cap constitui-se numa regra de reajuste por índice de preços, deduzido de um coeficiente que representa o repasse para o usuário da redução de custos relativa ao aumento de produtividade (Possas et al, 1997). Uma das principais vantagens desse mecanismo se refere ao incentivo à eficiência operacional visando ao aumento de produtividade em vista da fixação de um valor máximo para a tarifa.

Como desvantagens pode-se citar que esse método de tarifação requer uma definição, pelo regulador, de uma série de variáveis relevantes, tais como: indexador de preços, fator de produtividade, grau de liberdade para a variação de preços relativos, grau de extensão dos repasses dos custos permitidos para os consumidores e formas de incentivo ao investimento e à melhoria da qualidade do atendimento.

Outros mecanismos complementares dizem respeito ao desempenho cuja regulação pode ser obtida via padrão de comparação (benchmarking), com a qual se pode obter:

(a) redução da assimetria de informações; (b) valores provenientes do desempenho de firmas de áreas geográficas diversas; e (c) aumento da eficiência alocativa.

As vantagens dessa metodologia, segundo Rodrigues (2003) são: (a) redução da assimetria de informações; (b) utilização de informações disponíveis para promover a competição; e (c) incentivos para as firmas buscarem redução nos custos e melhores práticas de organização.

As desvantagens, conforme o mesmo autor são: (a) os incentivos funcionam somente quando não existe possibilidade de conluio ou cartelização; e (b) as dificuldades operacionais existem em função dos diferentes contextos em que as firmas operam.

O mecanismo de entrada e saída do mercado faz-se necessário algumas vezes para garantir a eficiência produtiva, em decorrência da exploração de economias de escala e de produção ao menor custo possível. Objetiva-se com isso evitar práticas discriminatórias contra entrantes por meio de preços ou de outras formas não pecuniárias, garantindo o acesso aos novos atores. Nesse contexto, o regulador é responsável por avaliar o potencial de concorrência de determinados mercados com o intuito de viabilizar a entrada de novos operadores para incentivar a competição (MARTINS, 2007).

4 REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

4.1 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

A sociedade brasileira convive com novas instituições, denominadas agências regulatórias, as quais foram criadas com o intuito de garantir que os serviços públicos e os setores de infraestrutura, mesmo que concedidos à iniciativa privada, cumpram com o objetivo de dar condições para o desenvolvimento econômico.

Ao mesmo tempo, cabe às agências regulatórias garantir, por meio de regras claras e estáveis, a execução dos contratos e o consequente provimento da segurança jurídica, tão necessária aos investimentos. Setores econômicos são regulados e agências reguladoras são criadas, pois ali estão presentes falhas de mercado a serem corrigidas, visando a que as decisões dos agentes possam ser tomadas da forma mais eficiente possível do ponto de vista social. A atuação regulatória, contudo, também pode apresentar falhas, daí o esforço de desenvolvimento dos chamados mecanismos de governança regulatória (SALGADO & MOTA, 2007).

No Brasil, o modelo regulatório de transportes rodoviário de passageiros, na área federal, é definido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, entidade vinculada ao Ministério dos Transportes responsável pela regulação, concessão e fiscalização de serviços de iniciativa privada na modalidade interestadual. Ao lado dessa agência federal, os estados e municípios também têm responsabilidades definidas pela Constituição na área de transportes de passageiros.

Os serviços de transporte rodoviário de passageiros sob responsabilidade da ANTT são classificados como transporte regular de longa distância ou semiurbano e transporte por fretamento eventual ou contínuo. Este estudo analisará somente o serviço de transporte regular de passageiros, ou seja, aquele delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Diversas justificativas podem ser utilizadas para legitimar a regulação de maneira geral, como defesa nacional, interesse público e bem-estar social. Entretanto, no caso específico da prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros a justificativa que legitima a regulação é principalmente econômica, uma vez que se reconhece a importância da intervenção do Estado na possibilidade de surgimento de falhas nesse mercado. A regulação sob o ponto de vista social ocorre quando o poder público define critérios como o atendimento de todos os serviços atualmente existentes, mesmo que esses não sejam viáveis economicamente.

Talvez o principal problema do ente regulador em suas atividades seja a assimetria de informação entre este e as empresas reguladas. Não há como o regulador conhecer os meandros de uma empresa sem criar meios regulatórios como o da criação de empresas fictícias eficientes em seu próprio interior, o que não faz sentido econômico. A entidade reguladora tem assim a tarefa de fazer a empresa cumprir objetivos sem ter o pleno controle e conhecimento de suas atividades.

Outros fatores não menos importantes corroboram para dificultar a regulação, exemplo disso é que o setor de transporte interestadual de passageiros apresenta-se bastante concentrado, pois as empresas melhor administradas foram adquirindo as concorrentes, além de ser um mercado com poucos incentivos à eficiência, pois, a planilha tarifária remunera a média de todos os gastos do sistema. Como exemplo poderemos ter uma remuneração maior com a manutenção de um veículo usado do que com a compra de um veículo novo.

Observa-se que o transporte rodoviário por ônibus é o principal modo de deslocamento coletivo de passageiros nas viagens de âmbito interestadual e internacional, 32% dos mercados regionais e 90% das ligações interestaduais são explorados com exclusividade por alguns grupos societários. Ademais a metodologia de reajuste vigente baseia-se ainda hoje em planilha de custos, não contemplando mecanismos efetivos de incentivos à eficiência (MARTINS, 2004).

A exploração dessa atividade foi sendo alterada ao longo do tempo, englobando os mais distintos serviços, os quais estão inseridos em um universo onde se manifestam complexas e múltiplas competências do Estado, tais como: habilitação de empresas para atuar no mercado (concessão, permissão e autorização); estabelecimento de tarifas e

preços; planejamento da oferta para atender as necessidades do usuário; e a imposição de limites e encargos de acordo com a prestação do serviço (SUNDFELD, 2002).

Não obstante o reconhecimento da importância, em especial, da gestão desses serviços, as mudanças institucionais, ocorridas a partir de 1989, acarretaram descontinuidade na disponibilização e organização das informações operacionais dos serviços de TRIP, tanto que, após a publicação do anuário estatístico referente às informações de 1988, somente em 1999 foi retomada a publicação de informações oficiais sobre esses serviços. Destacada modificação foi procedida pela Lei n.º 10.233/01 (BRASIL, 2001), que criou a Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT), que tem disponibilizado as informações operacionais dos serviços do TRIP, mediante a publicação de anuários estatísticos (ANTT, 2012).

Assim, a regulamentação efetiva dos serviços torna-se essencial, principalmente para os usuários, sendo atribuição do Estado a elaboração do aparato institucional, jurídico e regulatório que garanta a prestação de serviço adequado sob condições de modernidade, eficiência e modicidade tarifária e que impeça os abusos do poder econômico das prestadoras de serviço.

Portanto, a legislação que instituiu a ANTT dispõe que, sempre que possível, os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência. Ou seja, o órgão regulador deve buscar programar algum tipo de mecanismo de incentivo à eficiência, tais como criação de indicadores juntamente com o estabelecimento de preço máximo de tarifação, o que se propõe neste trabalho.

Nesse sentido, em observância às políticas emanadas do Ministério dos Transportes (MT) e visando delegar os serviços de transporte rodoviário de passageiros, dentro da maior eficácia e eficiência possíveis, foi criado, pela ANTT, o projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros – Propass Brasil baseado em quatro modelos (ANTT, 2011):

a) Modelo Funcional associado a dois componentes básicos: a definição da rede de transporte entendida como a infraestrutura das vias terminais das cidades atendidas direta ou indiretamente; e a operação dos serviços;

b) Modelo de Remuneração que aborda a questão tarifária, a apropriação dos custos e receitas diretas, a gratuidade e as receitas extraordinárias.

c) Modelo de Gestão e Controle que trata de aspectos da produção do transporte, considerando a gestão econômica, a financeira, o controle operacional, as relações institucionais e a gestão administrativa; e

d) Modelo de Delegação que dita o relacionamento entre gestor e operador, compreendendo os aspectos legais e jurídicos, o primeiro associado às leis regulamentares e o segundo ditado pelos instrumentos de licitação, o edital e o contrato de permissão.

Dessa forma, coube à ANTT implementar, por meio do ProPass Brasil, as políticas públicas definidas pelo Ministério dos Transportes para o setor de transportes interestadual de passageiros (Portaria MT 274/2007, alterada pela Portaria MT 116/2008). Cita-se, por exemplo, a manutenção de todos os atendimentos já autorizados pelo Poder Executivo, a obtenção de ganhos de escala e operacionais decorrentes da consistência geográfica do atendimento, a utilização, no mínimo, de ônibus do tipo convencional com sanitário nas linhas constantes nos serviços propostos, a estimativa de demanda com base em pesquisa de campo, a regionalização dos custos, a busca de modicidade tarifária e a utilização de taxa de retorno adequada.

A implementação das políticas emanadas pelo Ministério dos Transportes por parte da ANTT teve também o subsídio das manifestações encaminhadas à Agência Reguladora pelos 532 participantes da Audiência Pública 120/2011, realizada no período de 9/8/2012 a 13/10/2012. Essas manifestações abordaram mais de um aspecto, resultando em 632 contribuições distintas, todas analisadas e respondidas, que geraram anexos divididos em quatro grupos, sendo 28,46% daquelas contribuições acatadas parcial ou integralmente.

Importante destacar as contribuições provenientes das atuais empresas operadoras, encaminhadas à ANTT de forma isolada por cada empresa e em conjunto por meio da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati), na medida em que forneceram subsídios para que a Agência Reguladora, responsável pela elaboração do Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica constante do Plano de Outorga,

promovesse ajustes relevantes nos estudos, seja no modelo funcional, seja no modelo de remuneração.

Por meio de normas definidas no próprio programa e disponibilizadas por ocasião da publicação do edital nº 01/2013, a partir do dia 02 de setembro de 2013, será feita a seguinte avaliação das empresas para que possam ser consideradas aptas ao certame (www.antt.gov.br):

Análise do Plano de Negócio elaborado pela Proponente, o qual abrangerá a consistência e a coerência das informações prestadas e a verificação dos aspectos operacionais e financeiros, conforme segue:

a) Aspectos Operacionais:

I. Perfil da Empresa ou Consórcio de Empresas: experiência da proponente para a realização dos serviços e suas intenções para a gestão das operações durante a Permissão. Será verificado o tempo de experiência na prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros conforme definido no próprio Edital de Licitação.

II. Meios de Venda: canais de venda que a proponente pretende disponibilizar para a comercialização das passagens. Será verificada conforme definição do Edital de Licitação.

III. Logística de Operação: infraestrutura necessária a garantir a adequada prestação dos serviços. Deverá ser apresentada a indicação das pretensões da Proponente para os pontos de apoio e garagens.

Será verificada conforme definição do Edital de Licitação (www.antt.gov.br)

IV. Perfil e Estratégia de Renovação da Frota: frota necessária à adequada operação dos serviços. Será verificada a idade máxima e média da frota, bem como a quantidade mínima para início dos serviços, conforme definidos no Edital de Licitação.

V. Necessidade de Pessoal: quantitativo de pessoal necessário à operacionalização da prestação dos serviços e respectiva remuneração média para fins de dimensionamento dos custos associados. Será verificada a indicação de valor médio superior ao salário base praticado pelas categorias por meio de apresentação pela Proponente de acordo ou

convenção coletiva de trabalho existente e o percentual de pessoal com experiência no setor em conformidade com as definições do Edital de Licitação.

VI. Plano Operacional: indicação da demanda e da frequência de viagens estimadas para o primeiro ano de operação de viagens para cada linha, bem como as pretensões de descontos médios a serem oferecidos nos serviços convencionais e em cada um dos tipos de serviço diferenciado e respectivas linhas em que serão aplicados. Serão verificados a observância da frequência mínima definida no Contrato de Permissão, o cálculo do Índice de Aproveitamento (IAP) inferior a 100% e o percentual de desconto médio em conformidade com a Proposta Econômica.

b) Aspectos Financeiros (www.antt.gov.br)

I. Fonte de Recursos: origem dos recursos necessários à operacionalização dos serviços e capacidade de pagamento.

II. Garantia de Execução e Seguro de Responsabilidade Civil: indicação da forma que prestará a Garantia de Execução e indicação da instituição que efetuará os Seguros.

III. Investimentos: indicação dos bens necessários à operacionalização dos serviços, os prazos e valores de renovação e valores residuais.

IV. Custos dos Serviços: indicação de todos os custos associados à prestação dos serviços, agrupados nas categorias estabelecidas no Edital.

V. Receitas: indicação do percentual de desconto médio a ser oferecido na prestação dos serviços e indicação de estimativa de outras receitas a serem auferidas. Será verificada a conformidade do percentual indicado no Quadro do Plano de Negócios e utilizado para o cálculo das Receitas com o informado na Proposta Econômica.

VI. Demonstração do Resultado: apresentação de demonstrativo de apuração do resultado financeiro anual de todo o prazo da Permissão de acordo com os itens estabelecidos no respectivo Edital de Licitação.

VII. Fluxo de Caixa: apresentação de demonstrativo do Fluxo de Caixa estimado de todo o prazo de Permissão de acordo com os itens estabelecidos no Edital de Licitação nº 01/2013.

Todo esse trabalho será feito com vistas a assegurar a continuidade dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, bem como garantir o menor impacto possível em relação à transição dos serviços atualmente em operação aos novos operadores.

Assim, o processo de outorga de permissão tende a regularizar um dos últimos serviços públicos previstos na Constituição Federal que ainda opera sem um instrumento contratual, gerando, inclusive, insegurança jurídica entre diversos agentes do setor com prejuízos a toda população.

Dessa forma, a Agência Reguladora busca alcançar a melhoria da qualidade dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados com ônibus do tipo rodoviário, mediante concorrência entre as empresas, modicidade tarifária, regulação, novos mecanismos de gestão e controle sobre a produção dos serviços e equilíbrio econômico-financeiro compatível com os níveis de qualidade a serem estabelecidos.

4.2 TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

Os serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros têm a natureza jurídica de serviços públicos e a exploração dessa atividade econômica abrange diversos serviços: interestadual e internacional regular; fretamento contínuo e fretamento eventual ou turístico; acessório e emergencial. Além desses há também os serviços complementar e diferenciado, previstos nos Decretos nº 90.958/85, 952/93 e 2.521/98. Os serviços regulares são agrupados em três classes: semiurbano, convencional e diferenciado.

Vale ressaltar que o presente estudo tem por foco o serviço de transporte rodoviário regular interestadual convencional e diferenciado. O serviço convencional divide-se, em função das características técnicas dos veículos em: (a) com sanitário; e (b) sem sanitário. Possuem uma frequência mínima, entendida como o mínimo de oferta que empresa deve disponibilizar aos usuários.

Já o serviço diferenciado é executado no itinerário da linha com emprego de ônibus especiais do tipo: leito com ou sem ar condicionado, executivo, semi-leito e misto. Esses serviços podem ser ofertados em um mesmo itinerário, operado com o serviço convencional, por uma ou mais permissionárias. Ressalte-se que no serviço diferenciado, as empresas são livres para oferta-lo ou não, dependendo da demanda existente por esse tipo de serviço.

4.2.1 Oferta e demanda do TRIP

As informações constantes dos dados encaminhados pelas empresas à ANTT permitiram avaliar a distribuição de linhas oferecidas e da frota empregada, o grau de competitividade no mercado e o grau de diversificação e de concentração econômica do setor de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros.

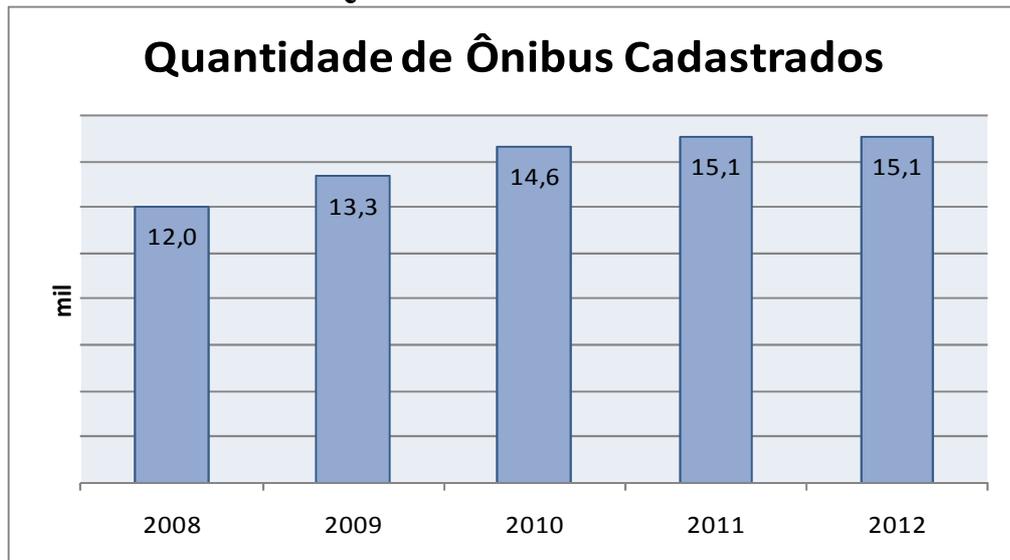
Tabela 2 - Linhas por extensão (km) 2012

Extensão Total (Km)	Quantidade de linhas
Até 500 Km	900
De 500 a 1.000	544
De 1.000 a 1.500	234
De 1.500 a 2.000	138
De 2.000 a 2.500	103
Acima de 2.500	147
Total	2.066

Fonte: SUPAS, GERPA, Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP, 14/10/2013.

No que diz respeito à distribuição de linhas ofertadas, verificou-se que 44% são linhas possuem até 500 Km de extensão. A oferta de ligações com até 1.000 Km alcança o percentual de 70% de todas as linhas ofertadas. As ligações com extensão de 1.500 a 2.000 Km representam apenas 7% das linhas ofertadas. As ligações com mais de 2.500 Km representam apenas 7% da oferta de serviços em todo o serviço de transporte interestadual de passageiros, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 3 – Quantidade de Ônibus Cadastrados



Fonte: SUPAS, GERPA, Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP, 2012.

A Tabela 3 mostra o quantitativo de ônibus que foi cadastrado desde o exercício de 2008 até o exercício de 2012. Nele, constata-se que a quantidade de veículos cadastrados para o serviço regular saltou de doze mil para quinze mil veículos em cinco anos.

Esse aumento no número de veículos é incompatível com a demanda informada pelas empresas ao longo do mesmo período, conforme se infere da Tabela 4, pois a demanda atendida em 2008 com aproximadamente doze mil veículos é praticamente a mesma demanda que foi informada pelo mercado no exercício de 2012, contudo a quantidade de veículos teve um acréscimo de 26%.

Acrescente-se ainda, que no ano de 2010 a ANTT contratou a FIPE para realizar uma pesquisa que apurou a demanda manifesta com o objetivo de subsidiar os estudos do Propass Brasil. Os resultados da pesquisa revelaram uma demanda em média 16.5% maior que a quantidade de passageiros interestaduais informada pelas empresas naquele exercício.

Em relação à Tabela 3 pode-se afirmar uma de duas possibilidades, ou as empresas estão com uma frota maior que a necessária para operar o serviço de transporte de passageiros ou essas empresas, por razões desconhecidas, mesmo após tirarem veículos de suas frotas, os mantém cadastrados na ANTT.

É importante que seja destacado que os contratos de permissão dessas empresas venceram no ano de 2008, conforme já informado. Portanto, dada a instabilidade jurídica, essas transportadoras não têm estímulos para apresentar informações precisas à ANTT, aumentando ainda mais a assimetria de informações.

Prova disso foram algumas contribuições das audiências públicas, em que essas empresas questionavam a frota calculada pela ANTT para a operação do transporte interestadual de passageiros por meio do Propass Brasil, alegando a frota cadastrada na Agência.

Tabela 4 - Passageiros Transportados



Fonte: SUPAS, GERPA, Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP, 2012.

A Tabela 4 mostra a quantidade de passageiros transportados no período compreendido entre 2008 a 2012, acusando que nos exercícios compreendidos entre os anos de 2008 a 2010 houve um pequeno aumento de demanda, tendo sofrido uma queda de vinte e sete por cento no exercício de 2011, comparado com o exercício imediatamente anterior.

Verifica-se, ainda, na Tabela 4, que o ano de 2012 foi um ano de recuperação dessa perda de demanda verificada no ano de 2011, com um aumento de quase dois milhões de passageiros transportados, verificando-se, ainda, que o exercício de 2012 foi o ano com o maior número de passageiros transportados dos últimos cinco anos.

Tabela 5 – Passageiros Transportados – Passageiros x Km.

Fonte: SUPAS, GERPA, Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP, 2012.

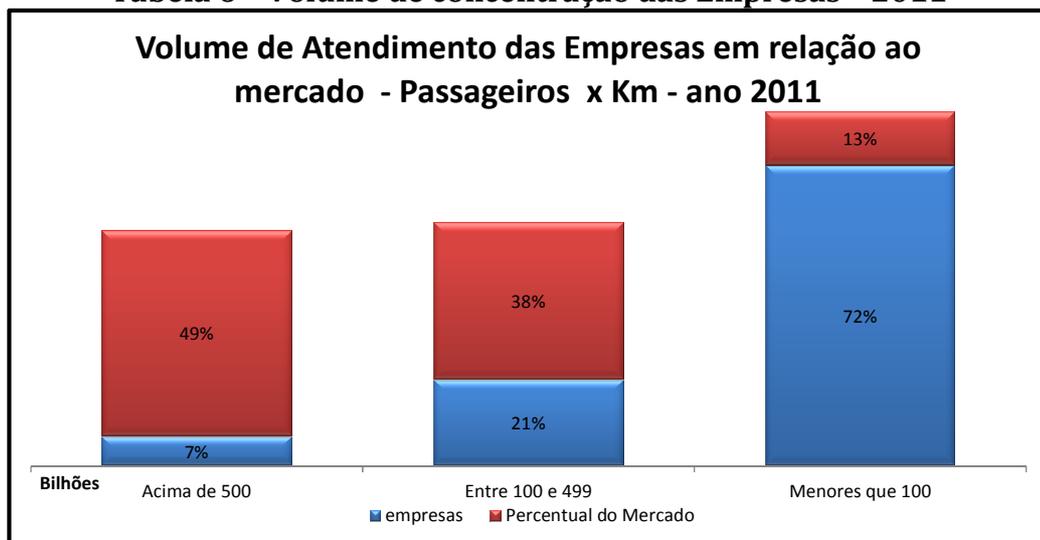
Para avaliar o comportamento da demanda foram analisadas informações que as empresas encaminham à ANTT. O índice que melhor reflete o nível de serviços é o passageiros x km, pois a tarifa é composta pela multiplicação da quantidade de passageiros transportados pelo número de quilômetros rodados. Portanto, a demanda verificada por passageiros x km independe de análise do tamanho da linha ou mesmo do trajeto percorrido pelo passageiro. Esse índice manteve-se praticamente constante no período considerado, qual seja de 2008 a 2012, conforme demonstrado na Tabela 5, essa constância corrobora com a afirmação de que o cadastro de veículos é incompatível com as informações de demandas ao longo do período considerado.

É importante ressaltar que as informações sobre demanda foram alimentadas pelas empresas em um momento de instabilidade contratual, pois conforme já relatado as empresas hoje são autorizatárias especiais e aguardam a efetivação de uma licitação que se encontra em andamento, onde poderão, ou não, vencer o processo licitatório.

Registre-se ainda que a concorrência com o modal aéreo, pois enquanto o transporte aéreo tem verificado novos desenvolvimentos com grandes inovações apresentadas a cada dia, com amplos arranjos operacionais e recentes descobertas de mercado o transporte rodoviário regular interestadual de passageiros se ressentiu de perda de demanda.

Considerando que existia uma expectativa, por parte das empresas, de que os contratos findos no exercício de 2008 seriam prorrogados, essas empresas podem estar praticando o que a literatura define como um caso de risco moral, pois os agentes, no caso os autorizatários especiais, podem estar querendo demonstrar uma perda de receita somada a um aumento de necessidade de investimentos, como é o caso do aumento da frota demonstrado na Tabela 3 e a constância da demanda em relação ao início e final do período considerado, demonstradas nas Tabelas 4 e 5 para, provavelmente, forçar o poder público a rever sua posição e revalidar as permissões ou na expectativa de continuidade da regulação hoje existente, mostrarem um nível de serviços aquém do praticado, forçando aumento de preços de tarifas.

Tabela 6 – Volume de concentração das Empresas – 2011



Para análise da concentração neste mercado, foram examinadas informações encaminhadas pelas empresas em relação ao exercício 2011 conforme Tabela 6, na qual se verificou que sete por cento das empresas detinham quarenta e nove por cento do mercado.

Para análise da concentração existente entre as quatro primeiras empresas considerando-se os passageiros transportados por quilômetro no exercício de 2012, foi utilizado o índice Herfindal - Hirschman (HHI), calculado de acordo com a expressão abaixo, o qual é normalmente utilizado para medir a concentração de mercado.

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

S é a participação percentual da empresa num determinado mercado com n empresas. Desta maneira, o índice pode variar entre 0 e 10.000, que corresponde a 100% elevado ao quadrado.

Em uma análise das quatro maiores participações do mercado tem-se a informação que as empresas ranqueadas em segundo e quarto lugares são do mesmo grupo. Se analisadas individualmente teremos as informações constantes da Tabela 7, na qual não consta a informação de que as empresas 2 e 4 são do mesmo grupo, chegando-se a um HHI que perfaz um total de 214,48.

Tabela 7 – Ranking 4 maiores por Pass*Km

Empresa	Pass*Km	%mercado	HHI
1	2,626 bi	10,64	113,13
2	1,679 bi	6,80	46,25
3	1,407 bi	5,70	32,51
4	1,173 bi	4,75	22,59
Total	6,887 bi	27,89	214,48

Fonte: SUPAS, GERPA, Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP, 2012.

Quando verificado o HHI após a informação que as empresas que estão em segundo e quarto lugares pertencem ao mesmo grupo temos as informações constantes da Tabela 8, com um HHI igual a 279,12.

O auto índice de concentração verificado na Tabela 7 não capturou a concentração existente por meio dos grupos de empresas. Situação comum neste mercado.

Tabela 8 Ranking 4 maiores por Pass*Km e por Grupo

Empresa	Pass*Km	%mercado	HHI
1	2,626 bi	10,64	113,13
2 e 4	2,843 bi	11,55	133,49
3	1,407 bi	5,70	32,51
Total	6,887 bi	27,89	279,12

Verifica-se, pela Tabela 8 que o ranking das quatro maiores participações permanece com o mesmo percentual de mercado de 27,89%, porém o HHI captura a concentração existente entre as empresas 2 e 4 que pertencem ao mesmo grupo.

4.3 REGULAÇÃO TARIFÁRIA

A regulação tarifária pretende minimizar os problemas naturais de um ambiente de falhas de mercado, objetivando corrigir eventuais abusos de poder quando empresas, reunidas em forma de cartel, dominam o mercado.

O Objetivo da regulação tarifária, nesses casos, é promover melhor distribuição para aumento da eficiência alocativa, distributiva e produtiva, bem como promover a máxima eficiência na prestação do serviço regulado.

Para que a regulação tarifária seja efetiva é necessário que se estabeleça uma seleção de critérios bem definidos que contemplem todas as *nuances* relativas à composição dos preços dos serviços regulados: periodicidade de revisões tarifárias, o momento dos reajustes, o grau de liberdade de ajuste de preços, os produtos que serão mais controlados, sem perder de vista mecanismos que promovam a eficiência das empresas que possam estimular os clientes e remunerar de forma justa os concessionários.

Os modelos de regulação tarifária mais utilizados são a tarifação pelo custo do serviço, historicamente adotado no Brasil, a tarifação com base no custo marginal e o price-cap, que foi introduzido no Brasil através do contrato de concessão da Light, quando da sua desestatização, em 1996. Essas modalidades de tarifação apresentam vantagens e desvantagens quando postas em prática.

No caso específico das agências reguladoras complementações podem ser associadas aos modelos tarifários indicados com o objetivo de mitigar os problemas comuns a um ambiente regulatório. Nesse sentido, uma alternativa poderia ser a tarifação com base no mecanismo de *yardstick competition*, que estabelece padrões de eficiência.

A seguir são apresentadas as principais características dos métodos de tarifação pela Taxa Interna de Retorno, mais utilizada no Brasil, e Preço teto, objeto de proposta desta pesquisa.

4.3.1 Tarifação Custo do Serviço ou Regulação da Taxa Interna de Retorno (Cost plus)

Esse tipo de tarifação é tradicionalmente utilizado em se tratando de monopólios naturais. Esse critério remunera o investidor a partir da aplicação de uma taxa interna de retorno aplicada sobre todos os investimentos necessários por parte do empreendedor para atingir o objeto da concessão / permissão que ofereça atratividade ao mesmo.

Para este tipo de tarifação torna-se necessário que o ente regulado tenha obrigatoriamente que apresentar ao órgão regulador o detalhamento de suas despesas, seus custos e seus prejuízos para que seja estabelecida a justa remuneração do empreendedor, considerando a taxa interna de retorno pré-fixada no contrato de concessão / permissão. Entretanto, muitas vezes não há uma avaliação criteriosa com relação as perdas apresentadas que, na grande maioria das vezes, surgem em função das ineficiências dos regulados.

Com a experiência norte-americana pela tarifação pelo custo do serviço, que teve início no final do século passado, com a regulação de monopólios privados de serviço público, houve uma propagação mundial por esse tipo de regulação. Nos demais países não existia tradição de regulação, pois as operadoras dos serviços eram, em sua maioria, de propriedade pública, sendo o lucro de monopólio apropriado pelo Estado (VISCUSI, VERNON e HARRINGTON JR., 1995).

Conforme Pires e Piccinini (2005), sob a ótica da regulação norte-americana, uma tarifação bem-sucedida é aquela que, de maneira geral, tem os seguintes objetivos principais: a) evitar que os preços fiquem abaixo dos custos (incluindo um retorno “razoável”); b) evitar o excesso de lucros; c) viabilizar a agilidade administrativa no processo de definição e revisão das tarifas; d) impedir a má alocação de recursos e a produção ineficiente; e e) estabelecer preços não discriminatórios entre os consumidores.

Quando aplicado o regime tarifário pelo custo do serviço, o ente regulador deve assegurar que o preço do serviço prestado deve contemplar a remuneração de todos os custos fixos e variáveis, além de taxas, impostos e da própria taxa de remuneração da

concessionária, definida em contrato, para evitar que os preços fiquem abaixo dos custos, o que levaria a própria prestação de serviços à ruína.

Outra preocupação do regime tarifário pelo custo do serviço deve ser o excesso de lucros. Para evitá-lo faz-se necessário um longo processo de acompanhamento, monitoramento, fiscalização, negociação e regulação por parte da agência reguladora junto à prestadora de serviços, com o objetivo de fixar a taxa de retorno, sobre um custo justo apresentado pela concessionária / permissionária e aprovado pelo ente regulador. É importante que essa taxa tenha atratividade suficiente à remuneração dos investidores, mas que não seja abusiva na confecção dos preços a serem praticados aos usuários. Nesse contexto torna-se importante lembrar que deverá ocorrer reajuste desses preços sempre que for necessária a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em função da manutenção da taxa interna de retorno definida em contrato.

Com o objetivo de se estabelecer uma taxa de retorno adequada para determinado projeto, torna-se importante também que, nos estudos do ente regulador, esteja prevista a análise do custo de oportunidade que o empreendedor terá se investir em outra área em detrimento da área regulada, pois, se o retorno não for suficiente à cobertura desse resultado, o processo licitatório do serviço regulado pode ser pouco atrativo e ficar sem pretendentes.

Em alguns países, como nos Estados Unidos da América, a taxa interna de retorno sempre é fruto de um processo judicial, definida como um “justo valor” a ser pago em cada caso. Em consequência disso, esse processo acaba por envolver um longo e complexo processo negocial. Entretanto, a solução de uma negociação pode servir de jurisprudência para negociações futuras.

Já em países como o Brasil, com forte tradição legal, era comum que estas taxas de retorno fossem fixadas em lei. Isto para que o mercado pudesse ter um mínimo de segurança em investir em um país que aos poucos recupera uma imagem austera, ao tempo em que procurava impedir que os contribuintes viessem a ser onerados com a fixação de subsídios (Bitu, 1993).

Por outro lado, outra questão de grande importância é o estabelecimento do montante de investimentos que devem ser alocados em um contrato e que, em consequência,

servirão de base para a aplicação da taxa de retorno. Os entes reguladores não dispunham de dados confiáveis. No Brasil, não existia essa tradição regulatória e, em função disso, o que acontecia era a utilização de custos históricos o que, no caso do Brasil, torna-se bastante complexo, tendo em vista o grande período inflacionário que passamos há alguns anos. Entretanto, devido à dificuldade de obtenção de dados diretos de pesquisas e à assimetria de informações junto aos entes regulados, acabava-se por utilizar esses dados históricos.

Nos períodos inflacionários o uso desse critério trouxe sérias implicações para as empresas, tendo em vista a desvalorização de seus ativos (BREYER, 1982).

Na prática, a utilização do regime de tarifação pela taxa interna de retorno era empregada devido à sua simplicidade de aplicação e de controle o que, por outro lado, impediam o ente regulador de identificar a ineficiência produtiva e alocativa do ente regulado, que acabava por prejudicar de forma direta a possibilidade da modicidade tarifária. Assim, pode-se concluir que a tarifação pelo custo do serviço pode instigar a adoção de métodos produtivos ineficientes à medida que permite a inclusão de todos os custos no intuito de oferecer uma taxa de retorno, que aplicada sobre um montante maior, com certeza, torna o negócio mais atrativo. Entretanto, por outro lado, com o objetivo de combater lucros exagerados, deve-se ter bastante cuidado para não se estimular a má alocação dos recursos.

Outra atenção que o ente regulador deve ter refere-se à possibilidade das empresas reguladas poderem tirar proveito das assimetrias de informação para apresentar ao regulador dados manipulados, e assim auferirem lucros excessivos.

Se a taxa de retorno estiver acima do custo de capital, este critério tarifário pode ocasionar o que na doutrina se denomina de efeito Averch e Johnson (“efeito A-J”), este ocorre quando as empresas são estimuladas a investir além da necessidade da empresa, ocasionando ineficiências e custos excessivos, pois a sobreutilização do capital proporciona uma remuneração da taxa de desconto superior à depreciação deste patrimônio, gerando, entre outras coisas, um uso excessivo de investimentos. É importante registrar que em períodos inflacionários, de elevação dos juros e de incerteza macroeconômica, a tendência é inversa (BITU (1993), VISCUSI, VERNON e HARRINGTON JR. (1995) e BREYER (1982)].

Importante lembrar ainda a preocupação que o ente regulador deve ter em relação ao apelo social dos diversos serviços públicos e, nesse contexto, deve buscar a garantia da universalidade e igualdade de tratamento entre os usuários, considerando que preços discriminatórios não devem ser admitidos pelos reguladores que controlam o regime tarifário pelo custo do serviço. Infelizmente, em muitos casos, essa abordagem provoca ineficiências alocativas.

Assim, para que não ocorra o estabelecimento de preços não discriminatórios normalmente são devidamente verificadas as diferenças de custos existentes com relação às diversas categorias de consumidores, ao tempo em que a contrário disso, sempre se arbitrava aleatoriamente a distribuição dos custos dos serviços prestados entre eles.

No intuito de corrigir essa distorção, Joskow e Schmalensee (1986) construíram uma nova versão para a tarifação pelo custo do serviço, denominado como *Sliding Scale Plane*. Trata-se de um sistema de tributação calculado com taxas que variam em virtude das mudanças no contrato originalmente firmado. Esse método adiciona um parâmetro que socializa a taxa de retorno desejada e aquela observada na prática. Tem como objetivo instituir mecanismos que estimulem a eficiência produtiva das firmas por meio de um sistema inovador de revisão tarifária pelo regulador. Esta técnica tem a seguinte fórmula:

$$r_e = r_i + h(r^* - r_i) \quad (4.1)$$

sendo:

r_e = taxa de retorno efetiva aos preços atuais;

r_i = taxa de retorno inicial;

r^* = taxa de retorno desejada; e

h = constante, variando entre 0 e 1.

O mais importante dessa técnica é a definição, pelo regulador, da constante h a ser utilizada nos processos de revisão tarifária. Se $h = 1$, as tarifas adotarão o critério *cost-*

plus tradicional, pois as firmas terão a segurança da taxa de retorno esperada. Se $h = 0$, as tarifas serão revistas por meio de um critério denominado *fixed-price*, com todos os ganhos se a taxa atual exceder a taxa esperada ou no caso oposto se houver prejuízos devendo ser incorporados pela firma. Caso o regulador prefira que os lucros ou prejuízos entre as firmas sejam compartilhados entre firmas e consumidores, deverá tomar uma atitude intermediária (entre 0 e 1).

Essa técnica tem sido mais utilizada nos Estados Unidos, principalmente no setor de telecomunicações, porém não existem comprovações científicas que atestem a sua efetividade.

Importante citar que, pelo fato de poder existir a possibilidade de diminuição dos riscos dos investidores ao mesmo tempo em que o regulador pode apresentar ganhos aos consumidores em função da captura e transferência de ganhos de eficiência para os usuários, faz com que esse método seja atrativo a todas as partes interessadas no processo.

Segundo Braeutigam e Panzar (1993), a desvantagem está no elevado custo regulatório semelhante aquele incorrido na versão tradicional da tarifação pelo custo do serviço, tendo em vista que é necessário um cálculo apurado de taxas de retorno das firmas e um monitoramento contábil, ambos sujeitos a todos os problemas oriundos das assimetrias informacionais de um mercado bastante concentrado.

4.3.2 Tarifação *Price-Cap*

O modelo de tarifação denominado de *price-cap* é dado pela definição de um preço-teto para os preços médios da concessionária / permissionária. Esse valor só poderá ser corrigido, dentro de prazos contratuais pré-estabelecidos e com base em índice de preços, também previamente definidos em contrato, subtraído de um percentual de produtividade determinado pelo contrato e estabelecido pelo agente regulador denominado de fator X gerando a seguinte equação: $\text{Índice} - X$

Pode ocorrer, ainda, desde que previamente definido em contrato, a utilização de um fator Y que repassará custos aos consumidores. Assim, a formatação teórica final do índice ficaria definida pela equação: $\text{Índice} - X + Y$.

O *price-cap* surgiu na prática na Inglaterra para substituir o método de tarifação pela taxa interna de retorno, em atendimento às análises expostas, ao método de tarifação a custo dos serviços, pelos novos reguladores³ (LITTLECHILD, 1989).

O *price-cap* originalmente instituído pelos ingleses, apenas com o objetivo de capturar os ganhos de eficiência, refletindo-se na fórmula tarifária *Índice - X* também tinha como objetivo a redução dos riscos e custos da ação reguladora, eliminando controles mais elaborados como no caso do critério de tarifação pela taxa interna de retorno.

O *price-cap* foi idealizado para ser um método tarifário de regra simples e transparente, que pudesse proporcionar um maior grau de liberdade de gestão para as empresas, mas exigindo que as mesmas operassem em regime de eficiência, além de estimular ganhos de produtividade e sua transferência para os usuários.

Assim, a tarifação denominada *price-cap* deveria auxiliar na redução do risco de captura das agências reguladoras, reduzindo ao máximo a assimetria de informações, e principalmente incentivando a eficiência das permissionárias / concessionárias, em função do fato que, com preços fixos, estas poderiam apropriar-se da redução de custos sem o receio de perda desses ganhos entre os períodos revisionais das tarifas.

Importante citar ainda, dentro desse contexto, que a depender do desenho regulatório oferecido, e se ganhos de eficiência puderem ser divididos com o operador, naturalmente haverá estímulos às empresas para que essas apresentem informações e dados mais confiáveis, permitindo assim a redução da assimetria de informações, o que acaba por provocar uma maior eficiência em toda a prestação de serviços contratada.

No entanto, na prática, verificou-se que essa tarifação também exige que o regulador defina, com clareza, as variáveis relevantes a serem consideradas no contrato de concessão / permissão, a fim de se garantir uma adequada captação dos ganhos de eficiência e consequente transferência aos usuários. Logo, esse modelo de tarifação, mesmo sendo mais simples de ser controlado pelo ente regulador, do que o modelo de tarifação pelo custo dos serviços acrescido da taxa interna de retorno, também deve ser bem estruturado a fim de garantir eficiência e eficácia na sua aplicação.

³ A partir de reformas e privatizações, especialmente nas telecomunicações, esse mecanismo foi implantado estendendo-se para outras áreas tais como setores de gás natural em 1986, aeroportos em 1987 e abastecimento de água em 1989 e 1990 (SURREY, 1996; e ARMSTRONG, COWAN e VICKERS, 1994).

Assim, com base na literatura sobre o assunto, quatro fatores devem ser observados quando da utilização do *price-cap*: o estabelecimento do indexador de preços e do fator de produtividade, a definição do grau de liberdade para a variação dos preços, a definição da metodologia a ser utilizada para o repasse de custos para os consumidores e a determinação de quais serão os estímulos ao investimento e quais padrões de qualidade do serviço deverão ser ofertados pelos concessionários / permissionários.

4.3.2.1 *O indexador de Preços e o Fator de Produtividade*

É de extrema importância o estabelecimento de um índice que garanta uma estreita relação com o objeto da concessão / permissão e que não esteja atrelado a coeficientes específicos de determinados setores, o que poderia culminar com correções de valores de contratos sem refletir a real necessidade do mercado regulado. Logo, com esse cuidado, deve-se assegurar a transparência regulatória perante o contratado e também aos usuários. No caso inglês, o índice escolhido foi o Retail Price Index (*RPI*) (SILVA, 2007).

Conforme o mesmo autor, a definição de um fator de produtividade, que servirá de base para transferir os ganhos de eficiência para os usuários, deve considerar a combinação de três aspectos relevantes: (a) grau de alavancagem financeira da concessionária; (b) dinâmica tecnológica do setor; (c) defesa dos interesses dos consumidores, evitando dessa forma a prática abusiva de preços e garantindo aos envolvidos a apropriação de ganhos de produtividade.

Nesse sentido, a escolha do fator de produtividade contratual deve ser função de indicadores relacionados à área do contrato em que o *price-cap* será adotado. Assim, setores em que variáveis tecnológicas são mais representativas no modelo de tarifação dos serviços a serem prestados devem considerar maior peso a indicadores desse setor do que atividades que exigem menor nível de inovação tecnológica, como é o caso dos transportes. A definição e aplicação desse fator são semelhantes ao aplicado na remuneração de serviços pelo custo, acrescido de uma taxa interna de retorno.

Logicamente, nesse método, o regulador deve ter bastante cuidado na aferição dos valores dos investimentos efetivamente aplicados no objetivo do contrato por parte do concessionário / permissionário bem como o custo de capital e da taxa que se espera ter de crescimento da produtividade, além da agenda de investimentos das empresas e da

clara definição dos riscos de cada partícipe do contrato. Logo, verifica-se que existem, também nesse método de tarifação, os custos regulatórios que devem ser eficientemente controlados.

Entretanto, espera-se que com a adoção desse método ocorra uma redução do risco regulatório em comparação com o método do custo da taxa de retorno.

No caso inglês essa situação não ficou clara. O que se verificou, na prática, foi a necessidade de manutenção da obrigatoriedade de acompanhar os custos e despesas das empresas, de definir os itens de custos que poderiam ser incorporados, bem como reavaliar itens de custos do mercado, como condições básicas para se determinar o valor do fator de produtividade, no caso inglês, o fator X. No TRIP acredita-se que o levantamento dos custos em um ambiente de maior eficiência, aliado à tecnologia e à implantação de sistemas embarcados, poderão permitir que as informações disponíveis nos próximos anos sejam de melhor qualidade que as atuais.

O $RPI - X$, todavia, além de considerar estas variáveis, procura estimular uma eficiência dinâmica ao reunir fatores que consideram previsões de aumento de produtividade, inovações tecnológicas e mudanças comportamentais de demanda (LITTLECHILD, 1989).

Em relação à dinâmica de longo prazo para o setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros, no caso brasileiro, o método de tarifação pelos custos associados à taxa interna de retorno é um instrumento que não dispõe de dados confiáveis, bem como baseia a sua precificação em dados históricos passados, fornecidos pelos próprios entes regulados o que, de certa forma, é bastante distinto do caso inglês.

4.3.2.2 Definição do Grau de Liberdade para a Variação de Preços

No método de tarifação a preço-teto, não necessariamente os entes regulados tem obrigação de estabelecimento do valor máximo permitido para a cobrança de suas tarifas. Na verdade as empresas podem se utilizar de estratégias de negócios e definir valores abaixo desse teto permitido para, quando necessário, terem liberdade de majorar seus valores até o atingimento do preço-teto definido em contrato.

Entretanto, o regulador deve acompanhar, com o maior nível de detalhe possível, esse processo particular e discricionário do ente regulado onde o mesmo tem certo poder de controle de preços. De forma alguma o regulador pode permitir que, com base nesse processo, o ente regulado acabe por praticar atitudes abusivas e/ou anti-concorrenciais o que, no final, pode provocar aumento nas tarifas ou ainda prejudicar, de outra forma, como o caso da redução na qualidade dos serviços prestados aos usuários. Nesse contexto, o ente regulador deve possuir equipes permanentemente capacitadas para fazer frente às estruturas de pessoal dos entes regulados.

Assim, mesmo ações isoladas dos entes regulados que, em princípio demonstram apenas uma vantagem direta a determinado grupo de usuários, devem ser monitoradas, pois pode ser que esta ação está, por exemplo, reduzindo os preços em um mercado não competitivo em troca de ações menos benéficas em outro mercado cativo daquele mesmo concessionário. Nesse exemplo, pode ser que os preços-tetos médios praticados pelo ente regulado se mantenham constantes, ou até aumentem no final de certo período. Entretanto, um menor grupo pode estar sendo beneficiado, enquanto um maior grupo, formado por clientes cativos, está sendo prejudicado. Essa situação não pode ser permitida pelo ente regulador. .

Para evitar estes problemas, Pires & Piccinini (2005) citam dois critérios que delimitam o grau de liberdade da firma de modo a modificar sua estrutura tarifária.

Em relação ao primeiro critério, o regulador admite a diferenciação de preços dos serviços ofertados, desde que seja definido um *price-cap* médio. Neste critério pode ocorrer do regulado reduzir o valor das tarifas para os serviços sujeitos à competição, ao tempo em que aumenta as tarifas dos serviços de consumidores que não podem migrar, por não dispor o usuário de opções.

Já no segundo critério o regulador define *price-caps* que devem ser seguidos pelo regulado em cada segmento do mercado da concessionária. O objetivo desse critério é evitar a prática de subsídios cruzados entre estes segmentos. Porém, ela não impede graus de liberdade de variação dos preços relativos em relação a cada uma das classes de consumidores em cada segmento.

4.3.2.3 *Repassa de Custos para os Consumidores*

Existem alguns custos como os relativos a taxas, impostos e aumentos dos valores dos combustíveis, por exemplo, que os entes regulados não têm controle direto sobre eles. Entretanto, essas variações devem ser captadas nos momentos contratuais previstos para as revisões tarifárias. Obviamente que esses custos não têm como ser absorvidos pelo ente regulado, sob pena de quebrar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, o contrato celebrado deve prever que estes custos possam ser repassados à tarifa, no momento da revisão das mesmas. Nesse caso, o valor final da tarifa deve ter o acréscimo desses encargos (o chamado fator Y). Entretanto, o regulador não pode esquecer que deverá também ser computado o ganho de eficiência no período na determinação da nova tarifa (o chamado fator X). Logo a tarifa final será determinada pela tarifa inicial – $X + Y$.

Esse fator Y tem justamente a função de, no momento do edital, garantir aos futuros licitantes a minimização do risco regulatório do futuro contrato. Quanto maior for o valor de Y , maior será a proteção das firmas e menor o benefício momentâneo dos consumidores. Esse fator deve ser levantado e incorporado aos contratos exatamente no momento contratual estabelecido para a revisão dos valores e servem para não afetar a eficiência do ente regulado ou até mesmo comprometer a qualidade dos serviços prestados aos usuários.

4.3.2.4 *Estímulos ao Investimento e aos padrões de Qualidade do Serviço*

Conforme apresentado no item anterior, no momento da revisão tarifária, o ente regulador, além de determinar o justo valor do fator Y que assegurará o equilíbrio econômico do contrato, deve trabalhar também para aferir, com a maior acurácia possível, qual o valor de ganho de eficiência a prestação dos serviços objeto do contrato regulado obteve desde a sua assinatura e adjudicação, ou alternativamente, desde a última revisão tarifária, no caso de contratos mais antigos.

Para se ter sucesso na determinação dos reais ganhos de eficiência, na administração de determinado contrato, o ente regulador deve definir, com bastante critério, os mecanismos que estimularam o ente regulado a implementar métodos, procedimentos e investimentos com foco em se alcançar mais eficiência e eficácia na prestação de seus serviços.

Assim, tanto a aplicação de recursos necessários a essas melhorias, como seus efeitos positivos, devem ser apurados pelo regulador e comparados com indicadores pré-estabelecidos em contrato.

No caso inglês, como aponta (Pires e Piccinini, 2005) os reguladores perceberam a necessidade de se municiar de um aparato regulatório complementar ao *price-cap*. No objetivo de atingir níveis aceitáveis de investimentos, houve o acompanhamento informal dos investimentos de capital das concessionárias, especificamente em relação aos planos de capacidade com o intuito de suprir um eventual aumento de demanda futura. Com esse acompanhamento foi mais fácil definir o fator X nas revisões periódicas. Em relação à qualidade dos serviços, observou-se que a indução à redução de custos por meio do fator X não conduz a um aumento de qualidade dos serviços, pelo contrário, existe uma tendência a que as firmas invistam menos do que deveriam, tendo em vista que o acréscimo de investimentos representaria aumento dos custos.

Ainda no caso inglês, os reguladores estabeleceram dois tipos de serviço, quais sejam: o padrão garantido (*guaranteed standards*) e o padrão total (*overall standards*). O primeiro tinha por objetivo instituir mecanismos de compensação financeira aos consumidores, no caso da prestadora não alcançar os níveis mínimos de qualidade. No segundo tipo, instituíram padrões de atendimento que deveriam ser seguidos pelas concessionárias (ARMSTRONG, COWAN e VICKERS, 1994).

5 IMPLICAÇÕES PARA O TRIP NO BRASIL

Devido às características do setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros –TRIP– com elevados custos fixos, externalidades e especificidades de ativos -, o regulador enfrenta um *trade-off* entre eficiência produtiva e alocativa, num contexto de informação assimétrica e de comportamento estratégico das firmas, que podem distorcer e ocultar informações para obter vantagens econômicas.

O método tarifário pelo custo do serviço, historicamente utilizado no Brasil, tem a vantagem de se adequar com facilidade à noção de serviço público (razoabilidade, preços não-discriminatórios e geograficamente uniformes) e objetivar o controle de preços abusivos.

Entretanto, o regime tarifário pelo custo do serviço mostrou-se incapaz de garantir a eficiência produtiva ao cobrir todos os custos, assegurar previamente uma taxa interna de retorno e depender, para sua eficácia, de elevados custos regulatórios, num contexto de grandes assimetrias de informação.

Outro critério tarifário que vem sendo difundido é o *price-cap*. O RPI - X busca estimular a eficiência produtiva, visto que, devido ao preço previamente especificado, as firmas tendem a minimizar os custos para se apropriarem de lucros excedentes. O grande desafio deste método é garantir a qualidade do serviço e fazer com que tais reduções de custos beneficiem os consumidores, o que, na prática, tem levado a um aumento significativo do aparato e da complexidade do acompanhamento regulatório.

É importante frisar que enquanto no modelo denominado custo dos serviços a regulação pode trazer incentivos ao investimento em qualidade por parte da firma regulada, sempre que a taxa de retorno for maior que o custo de oportunidade do capital, na regulação *price-cap*, no que concerne à qualidade do serviço, verificou-se que o método ao induzir a redução de custos através do fator X , não assegura, endogenamente, o aprimoramento do atendimento ao consumidor. Ao contrário, a sujeição a um preço-teto médio faz com que a firma apresente uma tendência ao subinvestimento na melhoria da qualidade dos serviços, já que este esforço representaria uma elevação do seu nível de

custos, portanto, torna-se de suma importância, por parte do regulador, o controle da qualidade do serviço.

Por isso, independentemente do critério adotado, torna-se importante a utilização de mecanismos complementares, tais como lags regulatórios, *yardstick competition* e licitações pelo preço do serviço, para compor um regime tarifário que atenda aos objetivos de promoção da eficiência econômica e do bem-estar social.

É certo que todos os tipos de regulação apresentados nesta pesquisa permitem alcançar resultados em face da utilização de cada um dos critérios de análise que se pretenda utilizar. Conforme aqui já afirmado não existe um tipo de regulação superior às demais em todas as suas dimensões, diante desse quadro, a avaliação realizada nesta pesquisa permitiu verificar os seguintes resultados, em face do emprego de cada um dos critérios de análise utilizados, bem como da interdependência entre as diversas regulações apontadas.

5.1 Implantação de uma regulação a preço-teto com previsão de revisões periódicas

Com a regulação denominada *price-cap* as empresas são estimuladas a obter produtividade acima daquela determinada pelo órgão regulador, para auferir ganhos de rentabilidade, conforme conclusões do Banco Mundial (1994), a qual se constitui em um mecanismo de incentivo ao aumento da produtividade das empresas, que se limitam a reajustar suas tarifas de acordo com a variação de um índice de preços ao consumidor (RPI) menos um fator de produtividade (X) determinado pelo regulador. Busca-se uma das principais vantagens desse mecanismo que se refere ao incentivo à eficiência operacional visando ao aumento de produtividade em vista da fixação de um valor máximo para a tarifa.

Dessa forma, a adoção do *price-cap* contribuiria para diminuir o risco de captura do regulador, reduzindo ao máximo a assimetria de informações e, para incentivar a ação eficiente das firmas, uma vez que, com preços fixos, estas poderiam apropriar-se da redução de custos que viesse a ocorrer entre os períodos.

Sugere-se, ainda, que sejam feitas revisões periódicas para aferir se as bases oferecidas por meio do processo licitatório permanecem e se o indicador de preços escolhido corrigiu a inflação do setor no período considerado. Com isso, não haveria a necessidade de verificação de outras variáveis que hoje, necessariamente, devem ser mensuradas,

como valor dos custos incorridos com a prestação do serviço, pois, a perda em regime de eficiência, *ceteris paribus*, seria recuperada por meio da aplicação de um índice que medisse a inflação do setor. Caso não seja possível, ou aferível no mercado um índice que medisse a inflação específica do setor poderia ser elaborada uma cesta de indicadores que contemplassem à parte os gastos com combustíveis, por exemplo, devido a esse item ter uma representação significativa nesse mercado.

5.2 Regulação de entrada e saída nos mercados de TRIP, de modo a introduzir elementos de concorrência nesse mercado.

De acordo com Martins (2007) a atividade regulatória deve estar alicerçada em mecanismos que favoreçam o acompanhamento detalhado da evolução dinâmica de mercado para avaliação da oportunidade de se adotar políticas, de modo a não causar ineficiências setoriais. A busca de um ambiente de competição crescente e de entrada de novos operadores no mercado requer do regulador a utilização de mecanismos que propiciem a regulação de acesso, controle e monitoramento das condições de concorrência do mercado.

Considerando que a Lei de criação da ANTT previu que o transporte rodoviário coletivo regular de passageiros depende de permissão sugere-se, alteração desse dispositivo no sentido de que seja permitido que as atuais autorizatárias especiais permaneçam no sistema como autorizadas e seja efetuada licitação para a entrada de novas empresas, com vistas a mitigar riscos com a transição. Dispensa-se, em um primeiro momento, por meio desse instituto, a necessidade de licitação para as empresas que hoje já são autorizatárias especiais e injetam-se agilidade e flexibilidade ao sistema, eliminando o risco de descontinuidade do serviço. Para tanto, seria necessária a criação de um novo desenho para os mercados, em que as rotas teriam, ao menos, uma empresa permissionária, com as atuais autorizatárias especiais concorrendo com aquelas, nos mercados em que a concorrência é economicamente viável. O Propass Brasil já definiu quais são esses mercados.

No caso de as atuais autorizatárias especiais serem vencedoras no certame a ANTT procederia à escolha de empresa autorizada, sem licitação, por meio de critérios técnicos, previamente definidos, os quais devem estar em consonância com as exigências apresentadas por ocasião da publicação do edital nº 001/2013, para que não venham a constituir desnecessárias barreiras à entrada. A empresa que vislumbrar oportunidade

de negócio na entrada em tal mercado, desde que possua os critérios, previamente definidos, deve poder participar do mesmo.

Busca-se, com isso, alcançar a melhoria da qualidade dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados com ônibus do tipo rodoviário, mediante concorrência entre as empresas, modicidade tarifária, novos mecanismos de gestão e controle sobre a produção dos serviços e equilíbrio econômico-financeiro compatível com os níveis de qualidade a serem estabelecidos.

Para tanto, sugere-se alteração da Lei 10.233/01 e do Decreto 2.521/98 incluindo a possibilidade de outorga por meio de autorização para as atuais autorizatárias especiais, nas rotas por elas operadas, considerando que o marco jurídico-legal deve conter regras claras e permanentes, com suficiente flexibilidade para comportar alterações diante das descontinuidades tecnológicas e das mudanças econômicas e institucionais.

Deve-se, também, evitar o discricionarismo que pode ocorrer diante das mudanças de governo. Segundo a Constituição Federal (art. 175), os itens obrigatórios que devem constar de uma lei de concessões são: o regime das concessionárias; as condições do contrato, tais como renovação, tempo, rescisão e fiscalização; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a manutenção do serviço adequado às necessidades dos consumidores (PÊGO FILHO, B. & et.all CÂNDIDO JÚNIOR, 1999).

5.3 Estabelecimento prévio de critérios para renovação das permissões ou autorizações.

Devem-se estabelecer padrões de qualidade do serviço, para que como no caso inglês, o regulador perceba a necessidade de adoção de um aparato regulatório complementar ao *price-cap* para atingir esses objetivos.

Para garantir níveis desejáveis de investimento, a solução adotada é o monitoramento dos gastos de capital das permissionárias e autorizatárias, com especial atenção para os planos de expansão de capacidade para atendimento da demanda futura.

O desempenho da empresa em relação à qualidade deve ser o critério básico para concessão de renovação da permissão ou autorização de exploração do serviço de TRIP. Com isso, o marco regulatório estaria sendo aperfeiçoado em direção à regulação por desempenho (*yardstick competition*).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho vimos que, apesar de haver um arcabouço legal desde os idos de 1850, em que foram estabelecidas regras para o transporte de passageiros e, mesmo tendo havido uma inovação legal no que tange ao estabelecimento de competência à União para, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, explorar serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros, ainda há a necessidade de um marco jurídico-legal transparente para os atores envolvidos: agente regulador, regulado e usuários.

Em complementação a essa situação, é notório que o mercado de transporte de passageiros mostra-se bastante concentrado. Apesar do transporte por ônibus ser o principal modo de deslocamento de pessoas, essas ligações são exploradas por alguns grupos societários. Hoje a metodologia de reajustes e revisões baseia-se em planilhas tarifárias que não contemplam mecanismos efetivos de incentivos à eficiência (MARTINS, 2004).

Neste trabalho, pode-se observar que a maior parte da oferta de serviços fixa-se em extensões menores que 1.000 km, o que significa que há maior demanda para trechos com até essa extensão e as empresas de transporte acompanham esse cenário. A demanda diminui em trechos maiores, o que leva a supor que nos trechos com extensão superior à quilometragem acima os usuários preferem escolher outros modais, desestimulando as empresas a ofertarem esses serviços.

A formação de preços é central para a tarefa da regulação, pois concentra as questões sobre o excedente e sua distribuição. O regulador do mercado de transporte interestadual de passageiros tem fixado regras tarifárias com o objetivo de conciliar os interesses dos usuários e da empresa regulada.

O método de tarifação desse mercado atualmente é a tarifação a custo dos serviços. Essa tarifação não é a mais indicada para esse mercado, segundo os argumentos apresentados nesse trabalho, principalmente, porque o regulador precisa conhecer os meandros do ente regulado para definir o coeficiente tarifário, que é o valor que este ente recebe por cada quilômetro rodado de cada passageiro.

Isso significa que para se definir esse coeficiente tarifário é necessário que o regulador apure constantemente os gastos incorridos com os serviços. Como a remuneração do operador é composta por um percentual dos somatórios dos custos, este tende a apresentar gastos excessivos para aumentar sua participação.

Ocorre que em virtude da concorrência havida com outros modais os entes regulados têm enfrentado dificuldades para incrementar seus gastos e por consequência, seus rendimentos, pois, os usuários passaram a poder escolher entre ônibus, carro ou avião.

A proposta de que o método de tarifação desse mercado seja o price-cap, segundo os argumentos apresentados neste documento induzirá os operadores a repassar parte dos ganhos excessivos, se houverem, aos usuários do sistema quando for feita a licitação.

Em relação à concentração desse mercado verifica-se nas tabelas 7 e 8 que as quatro maiores empresas do setor detêm quase 28% de todo o mercado de transporte interestadual de passageiros.

Em mercados regulados a concorrência não pode ter um fim em si mesma, mas não pode ser descartada como opção para a eficiência do mercado. Quando a concorrência não é possível o encargo do regulador é maior, pois terá de observar se as regras por ele impostas estão sendo cumpridas.

Na regulação a custo do serviço não existe apenas o encargo de controlar, mas um dever, pois os custos são calculados considerando-se que as regras impostas serão cumpridas. Isso implica maior responsabilidade do regulador, pois se não atendidas o usuário dos serviços estará pagando por um serviço sem que se tenha a contraprestação acordada.

No TRIP a regulação a custo dos serviços tem sido adotada desde antes de se saber o que era regulação. A cultura de órgão gestor é muito forte e se espera dos entes reguladores que estabeleçam as rotas, a forma de prestação do serviço e a definição do valor que o usuário irá desembolsar para utilizar o serviço.

A proposta deste trabalho para o TRIP é por uma regulação a preço-teto em que o regulador interfira menos na apuração dos custos, na forma de prestação do serviço ou mesmo que não interfira no estabelecimento das rotas. O controle de qualidade se daria por meio do estabelecimento de indicadores e pelo acompanhamento da satisfação dos

usuários, que seria aferido pelo estabelecimento de pesquisas periódicas e de um minucioso acompanhamento da participação popular, por meio da ouvidoria.

Como já visto neste trabalho, Bain (1963) distingue dois tipos de concorrência: efetiva e potencial. A proposta do capítulo anterior pretende, sempre que possível, introduzir esses tipos de concorrências com vistas à busca da eficiência produtiva, colocação do produto e a manutenção de ameaça de novos entrantes, pois, caso a empresa não esteja atendendo a contento, a ANTT poderá oferecer os serviços a novas empresas interessadas. (GREMAUD, 2005).

Em relação à estrutura deste mercado, assim como classificada por Bain (1963), destaca-se o grau de concentração em função do número e do tamanho dos agentes, bem como o grau de diferenciação de produto e as condições de entrada neste mercado. Destaque-se, ainda, que conforme definição de Varian (2003) as empresas respondem às outras quando tomam decisões de preços e quantidades de produção (MARTINS, 2007).

Por mais que a Agência Reguladora seja eficiente não dará ao mercado a mesma efetividade que possui a concorrência, quando possível. Isso porque, a assimetria de informações, aliada à dinâmica do mercado, impede que o ente regulador perceba em todos os momentos as artimanhas criativas dos entes regulados, sendo que a concorrência, quando possível, se bem aplicada, pode oferecer o antídoto para a melhor eficiência do mercado.

A permanência das atuais autorizatárias especiais, como autorizadas faria com que o processo fosse mais célere e menos arriscado, do ponto de vista da transição dos serviços. Por outro lado, não haveria o risco de descontinuidade dos serviços.

O método de tarifação por custo dos serviços tem se mostrado ineficaz quanto ao ingresso de eficiência ao TRIP, pois é mais vantajoso apresentar gastos que serão considerados pelo regulador a cada revisão. Um exemplo dessa afirmação é o peso dos gastos com manutenção. É notório que um veículo mais novo apresentará menor custo de manutenção. Na regulação a custo dos serviços o regulado não tem incentivos à redução desses gastos, por consequência, muitas vezes, é mais vantajoso que o veículo apresente maior custo de manutenção, desestimulando a renovação de frotas.

Mesmo que o ente regulador defina uma idade mínima da frota e essa seja obedecida, não será o mesmo que as empresas estarem motivadas a renovar suas frotas com o objetivo de auferirem maior lucro.

O método de tarifação price-cap aliado à regulação por desempenho oferece as condições necessárias a um marco regulatório que pode ser implementado no TRIP. Esse desempenho deve ser aferido por meio de indicadores. Deve-se ainda acompanhar se os investimentos estão atendendo a determinados níveis mínimos de modo a acompanhar a expansão da demanda.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. ANTT (2012). Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres. AETT/2012. Brasília, DF. Disponível em <http://www.antt.gov.br>. Acesso em 01/06/2013.

ARAGÃO, J.J.G. Sacudindo a Poeira e Construindo o Novo Ciclo de Desenvolvimento do Transporte Público por Ônibus, 2000.

ARAÚJO, João Lizardo de , Diálogos da Energia: reflexões sobre a última década, 1994 – 2004, 2005.

ARMSTRONG, M., COWAN, S., VICKERS, J. Regulatory reform: economic analysis and British experience. MIT Press, 1994.

AVERCH, H., JOHNSON, L. Behaviour of the firm under regulatory constraint. American Economic Review, v. 52, 1962.

BAIN, J. Barriers to new competition their character and consequences in manufacturing industries. 4.ed. Cambridge: Harvard University Press, 1963.

BANCO MUNDIAL. World Development Report – Infrastructure for Development. Washington:

BITU, R., BORN, P. Tarifas de energia elétrica, aspectos conceituais e metodológicos. MM Editora, 1993.

BRAEUTIGAM, R., PANZAR, J. Effects of the change from rate-of-the-return to price-cap regulation. American Economic Review, May 1993.

BRASIL. (2001) Lei 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15/04/2013

BREYER, S. Regulation and its reform. Harvard University Press, 1982.

CAVES, R. Estrutura industrial americana. Rio de Janeiro: Zahar, (1967).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988.

DIAS, D., RODRIGUES, A. A tarifação da energia elétrica em ambiente econômico desregulado e competitivo: alguns princípios e reflexões. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, abr. 1996.

GIFONI NETO, G. Instituições regulatórias do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros: o caso das agências reguladoras estaduais brasileiras, Rio de Janeiro: COPPE, 2002.

GÔMARA, A. O Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros. 1ª edição. Brasília: ABRATI, 1999.

GREMAUD, A. P et al. Manual de economia. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GUIMARÃES, E. Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto & SALGADO, Lucia Helena. A regulação no transporte rodoviário brasileiro. Notas Técnicas, Ipea, Rio de Janeiro, outubro de 2003.

HOUSTON, G. Re-setting CPI-X price-caps: Australian court endorses use of firm-specific costs. Energy Regulation Brief, National Economic Research Associates, London, June, 2001.

JACQUEMIN, A. Economia industrial européia. Lisboa: edições 70. (1979).

JOSKOW, P. e R. SCHMALENSEE. "Incentive Regulation for Electric Utilities." Cambridge, MIT Press, 1986

KOCH, J. V. Industrial Organization and Prices. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1974.

KUPFER, D. Barreiras estruturais à entrada. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

- LITTLECHILD BEESLEY, M., S. The regulation of privatized monopolies in the UK. *Rand Journal of Economics*, v. 20, p. 454-472, 1989.
- LOSEKANN, L. D. e GUTIERREZ, M. Diferenciação de produtos. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- LYON, TH. P, a model of sliding-scale regulation. *Journal of regulatory economics*, Oxford University Press, 1994.
- MARTINS, F. et al . Regulamentação do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Florianópolis, novembro de 2004.
- MARTINS, F. Mercados de transporte rodoviário interestadual de passageiros: uma análise sob enfoque dinâmico de elementos determinantes das condições de concorrência. Brasília, DF. 2007.
- NOVAES, A. G. *Sistemas de Transportes. Volume 2. Análise da Oferta*. São Paulo: Edgard Blücher, 1986.
- PÊGO FILHO, B. & et.all CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo & PEREIRA, Francisco. *Investimento e Financiamento da Infraestrutura no Brasil: 1990/2002*. Ipea: Texto para discussão nº 680. Brasília, outubro de 1999.
- PINDYCK, R. S. e RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- PINTO JÚNIOR, H. Q. e FIANNI, R. Regulação econômica. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- PIRES, J. C. L & PICCININI, M. S. *Modelos de regulação tarifárias: a experiência internacional e o caso brasileiro*. Textos para Discussão. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.
- POSSAS, M., PONDÉ, J., FAGUNDES, J. Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In: *Infra-estrutura - perspectivas de reorganização*. Ipea, 1997.
- ROSSETTI, J. P. *Introdução à Economia*. 20. Edição. São Paulo: Atlas, 2003.

- SALGADO, L. H. e MOTA, R. S. Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- SAMUELSON, P. A e NORDHAUS, W. D. Economia. 14^a ed. Portugal: McGraw-Hill, 1993.
- SILVA, P. P. O setor da energia elétrica na União Européia: evolução e perspectiva. Coimbra, 2007.
- SUNDFELD, C. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, C. (Coord.). Direito Administrativo Econômica. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TROSTER, Roberto Luís. Introdução à Economia. S.P.: Pearson Makron Books, 2005.
- VARIAN, H. R. Microeconomia Princípios Básicos; uma abordagem moderna, 6^a ed. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2003.
- VICKERS, J. & YARROW, G. The British Electricity Experiment. Economic Policy. London, April/91.
- VISCUSI, W., VERNON, J., HARRINGTON JR., J. Economics of regulation and antitrust. Cambridge: MIT Press, 1995.