

NOTA TÉCNICA Nº 01/2018/CRET/DTR/AGEPAN

Considerações Preliminares

Este documento pretende apresentar fundamentos para a aplicação do reajuste das tarifas do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros em Mato Grosso do Sul, tendo em vista que em 1º de abril de 2018 completa-se o período de 12 meses desde a última atualização da tabela de coeficientes tarifários, através da Portaria AGEPAN nº 143, de 20 de março de 2017.

Na ocasião, os valores dos coeficientes tarifários foram atualizados com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo o indicador oficial da inflação), referente ao período de fevereiro de 2016 a janeiro de 2017 (12 meses).

Nesta oportunidade, o Sindicato das Empresas das Empresas de Transportes de Passageiros no MS - RODOSUL protocolizou requerimento no sentido de se promover a revisão tarifária, objetivando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das empresas transportadoras que operam no Estado. O pleito apresentado está embasado na elevação do preço do óleo diesel, que constitui item relevante na planilha de custo das empresas, solicitando-se assim que seja incorporada, na definição dos novos valores de tarifas, a evolução do custo do combustível, que no período em análise teria sofrido variação bastante diferenciada daquela apresentada pelo IPCA.

A reivindicação em questão decorre dos efeitos da decisão do governo federal que, na busca de arrecadar recursos para cumprir a meta fiscal do déficit primário, elevou em julho de 2017 as alíquotas do Programa de Integração Social - PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS sobre a gasolina, o óleo diesel e o etanol (Decreto nº 9.101, de 20 de julho de 2017). No caso específico do óleo diesel, a incidência dos tributos foi elevada em cerca de 86%, refletindo-se no aumento de mais de 15% na comercialização do produto, em Campo Grande/MS.

A oportunidade presta-se à discussão não apenas desse aspecto em especial, mas também de outras questões que também vem interferindo no desempenho das empresas transportadoras, e das quais trataremos adiante. Neste momento, cumpre primeiramente apresentar os conceitos de **reajuste** e de **revisão** das tarifas de serviços delegados pelo Poder Público.

Entende-se, para fins do que propõe nesta Nota Técnica, que **reajuste tarifário** corresponde à atualização dos valores das tarifas praticadas no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, com base na variação de indicador de inflação previamente estabelecido (no caso, a IPCA).

Entende-se por **revisão tarifária** o mecanismo de redefinição dos custos dos diversos insumos inerentes à prestação de um serviço público delegado, realizada periodicamente, de ofício ou a pedido de parte interessada, de forma a assegurar a eficiência dos serviços e a remuneração adequada dos investimentos, buscando-se ainda a modicidade tarifária.

Sobre a competência da AGEPAN

Nos termos da legislação em vigor (Lei nº 2.766, de 18 de dezembro de 2003), a prestação do serviço em questão, quando se der através de concessão, será delegada pelo poder concedente, que é o Estado de Mato Grosso do Sul (através da Secretaria de Estado de Infraestrutura – SEINFRA), sendo precedida de licitação; quando a prestação se der através de autorização, será delegada pelo ente regulador, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN.

Cabe ao poder concedente estabelecer as políticas de forma a promover a universalização e o aprimoramento do serviço, de forma integrada com as metas de desenvolvimento sustentável do Estado.

Por outro lado, cabe ao ente regulador fiscalizar e controlar a prestação dos serviços, de forma a assegurar o cumprimento de todos os requisitos de qualidade: regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária. Também é de sua responsabilidade subsidiar o poder concedente na delegação do serviço, quando esta se der através de concessão.

De maneira geral, as linhas regulares atualmente exploradas em regime de concessão são bastante antigas, referentes, em grande parte, a contratos celebrados em data anterior à criação do Estado de Mato Grosso do Sul (em 11/10/1977).

Sobre os critérios para determinação dos coeficientes tarifários

A tarifa do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é determinada com vistas a proporcionar à empresa transportadora a justa remuneração pela prestação do serviço adequado e da capacidade de pagamento dos usuários, resguardando-se o princípio do equilíbrio econômico-financeiro de cada contrato.

No dimensionamento da tarifa a ser cobrada pelo serviço são apurados os custos de operação e de remuneração do capital investido; para tanto, são levantados os custos dos insumos inerentes à operação e os custos fixos e variáveis das empresas transportadoras.

Também são considerados outros aspectos, tais como o tipo de piso da rodovia, as características dos veículos empregados, a extensão do itinerário, a incidência de tributos e a taxa média de ocupação dos veículos.

Em Mato Grosso do Sul, o Regulamento da atividade classifica as linhas intermunicipais segundo 4 categorias:

- Estrutural (com extensão superior a 350 km);
- Regional (com extensão até 350 km);
- Regional com características urbanas (similar à linha regional, sem a incidência do ICMS);
- Local.

Para cada categoria de linha é associada uma tarifa, através do estabelecimento de um coeficiente tarifário, expresso em R\$/km, que multiplicado pelo trajeto percorrido pelo usuário, em km, determina o preço do bilhete de passagem a ser cobrado.

É importante ressaltar que a adoção de coeficientes tarifários únicos para cada categoria de linha é prática utilizada pelas demais agências reguladoras, inclusive a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Assim, no caso de Mato Grosso do Sul, todas as empresas que operam um determinado tipo de linha (estrutural, regional, regional CTU) utilizam a mesma tabela de tarifas.

O dimensionamento da tarifa busca assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em qualquer situação; dessa forma, numa determinada categoria de linhas, o coeficiente tarifário único pode tornar algumas delas mais atrativas que outras, em razão de suas características específicas.

O modelo aqui descrito pressupõe a viabilidade econômica de cada linha, não contemplando portanto qualquer tipo de compensação tarifária entre as linhas operadas por uma mesma empresa.

Panorama atual sobre a prestação dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros

Como se observou anteriormente, de maneira geral, as linhas regulares atualmente exploradas em regime de concessão são bastante antigas, e cerca de 90% das linhas concedidas se encontram com o prazo vencido, mesmo se considerando as prorrogações contratuais, sendo mantidas em operação em face da natureza essencial do serviço. Acrescente-se ainda que, dentro de 12 meses, todas as concessões estarão vencidas.

A continuidade da prestação do serviço, mesmo estando vencido o prazo de validade da concessão, conjugada com a perda de qualidade dos serviços que se constata em diversas situações, tem fundamentado crescentes questionamentos dos usuários das linhas e consequentes representações junto ao Ministério Público, bem como diversos requerimentos por parte de Prefeituras Municipais, Câmaras de Vereadores e membros da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul.

Outro aspecto a considerar diz respeito ao fato de que diversas concessões são hoje exploradas em caráter parcial, uma vez que seus itinerários originais não estão mais adequados às atuais necessidades dos usuários, ressaltando-se ainda que 38 linhas encontram-se hoje canceladas, fundidas com outras concessões ou simplesmente paralisadas.

As delegações mediante concessão mais recentes foram contratadas em 2000. Desta forma, a partir da criação da AGEPAN em 2001, todas as delegações para exploração de novas linhas se deram mediante autorizações, emitidas pela própria Agência.

Tal situação permite supor que a oferta atual dos serviços, em termos de linhas regulares e de quadros de horários disponíveis, mostra-se inadequada à realidade, podendo explicar, ao menos parcialmente, a evasão de usuários, que vem se acentuando nos últimos anos.

De acordo com as declarações de movimentação de passageiros prestadas rotineiramente pelas empresas transportadoras, o número de usuários que em 2008 atingiu a 6 milhões de usuários, em 2017 representou menos de 4 milhões de usuários, apontando uma redução de cerca de 33%, no período

Em decorrência, e não obstante a redução também do número de viagens realizadas anualmente, o número de passageiros por viagem vem caindo também gradativamente, representando, no último exercício, menos de 20 usuários por viagem.

Sobre a estrutura de custos das empresas transportadoras

De acordo com o levantamento realizado pela AGEPAN em 2012, que fundamentou a revisão tarifária levada e efeito naquele ano (Processo nº 09/400607/2009), concluído através da edição da Portaria nº 86, de 08 de março de 2012, a estrutura de custos das empresas transportadoras que operam as linhas do Sistema Rodoviário Intermunicipal de Passageiros em Mato Grosso do Sul apresentava a seguinte composição percentual, considerando-se os valores médios correspondentes aos diversos tipos de linhas:

Custos operacionais	
Combustível e lubrificantes	19,1%
Pessoal e Encargos	20,1%
Outras Custos Operacionais	13,9%
Subtotal	53,1%
Custos Financeiros e tributários	
Depreciação	15,1%
Remuneração do capital	16,3%
Tributos	15,3%
Subtotal	46,7%
Total Geral	100,0%

A estrutura de custos, conjugada com a extensão dos itinerários dos diversos tipos de linha e a quantidade de pares de horários, que determinavam a quilometragem percorrida, deu margem à apuração do custo por quilômetro percorrido, o qual deveria ser coberto pela receita auferida por passageiro x quilômetro, que consiste no coeficiente tarifário expresso em R\$/km.

Da observação da tabela acima, observa-se que os gastos com combustível e com pessoal (inclusive encargos) representavam, em média, cerca de 74% dos custos operacionais das empresas. Pela sua relevância, esses 2 itens de custo foram objeto de análise específica, com vistas à identificação de eventuais divergências de seu comportamento, com relação à evolução recente do IPCA.

Quanto aos custos de depreciação e remuneração de capital, são custos financeiros que visam remunerar adequadamente a empresa, no sentido de manter sua frota atualizada e ao mesmo tempo preservando-se a atratividade do investimento.

Sobre a variação do IPCA

O último reajuste tarifário aplicado ao sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros deu-se com vigência a partir de 01/04/2017, tomando-se como base a variação do índice oficial de inflação (IPCA-IBGE), referente ao período de 12 meses, de fevereiro de 2016 a janeiro de 2017.

A variação do mesmo indicador, considerando-se o período anual subsequente (de fevereiro de 2017 a janeiro de 2018), está reproduzida na tabela a seguir:

Evolução do IPCA em 2017

Mês	Varição no mês (em %)	Varição Acumulada em 12 meses (em %)
Jan/17	-	5,35
Fev/17	0,33	4,75
Mar/17	0,25	4,57
Abr/17	1,14	4,08
Mai/17	0,31	3,59
Jun/17	(0,23)	2,99
Jul/17	0,24	2,71
Ago/17	0,19	2,45
Set/17	0,16	2,53
Out/17	0,42	2,70
Nov/17	0,28	2,80
Dez/17	0,44	2,94
Jan/18	0,29	2,85

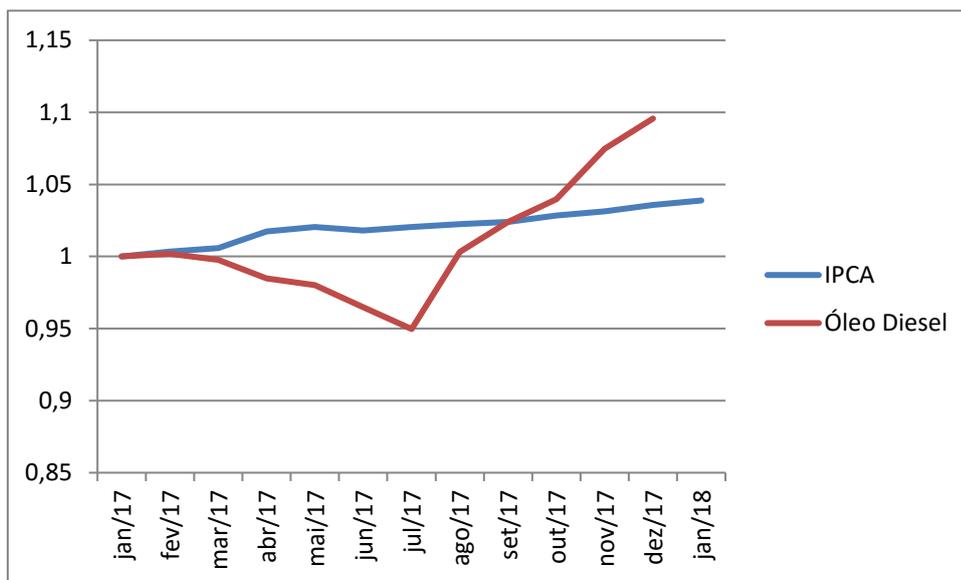
Observa-se que o índice anual de inflação registrado no período correspondeu a 2,85%

Tal índice foi considerado pelo RODOSUL como insuficiente para a cobertura do acréscimo real de custos operacionais, registrado em igual período, em razão principalmente do aumento do custo do óleo diesel; a título de comprovação, foram apresentadas as notas fiscais de aquisição do produto, durante o ano de 2017.

Sobre o comportamento do preço do óleo diesel

Efetivamente, houve uma interferência decorrente da política econômica do governo federal, que em 20/07/2017 elevou as alíquotas de incidência do PIS e da COFINS, que no caso do óleo diesel corresponderam a um aumento superior a 80%.

O gráfico a seguir apresenta, a título de ilustração, a evolução comparativa dos dois indicadores (IPCA e óleo diesel) ao longo de 2017, tomando-se como base o mês de janeiro, onde fica evidenciado o efeito decorrente da medida governamental:



Observa-se com clareza uma singularidade no comportamento do preço do óleo diesel, cuja tendência sofreu uma reversão abrupta a partir do mês de julho de 2017, facilmente identificável como efeito da decisão governamental.

Tomando-se como base as Notas Fiscais de aquisição de óleo diesel apresentadas por uma empresa transportadora, como amostragem do comportamento do custo desse insumo a partir de fevereiro de 2017 (quando foram estabelecidos os coeficientes tarifários a partir do último reajuste), foram obtidos os seguintes valores médios para os preços praticados antes e depois da elevação das alíquotas do PIS e do COFINS:

Período	Custo do litro de óleo diesel
Fev/2017 a Jul/2017	R\$ 2,805
Set/2017 a Fev/2018	R\$ 3,178

Obs: Excluiu-se da comparação o mês de agosto/2017, imediatamente após a edição do Decreto n° 9.101, para eliminar os efeitos transitórios da aplicação das novas alíquotas do PIS e COFINS

A análise dos dois indicadores demonstra uma elevação de 13,30% dos preços médios praticados nos dois semestres que serviram de referência para a comparação demonstrada acima. Esse acréscimo percentual de aumento, que passou a ser permanente, enquanto persistir o Decreto n° 9.101, correspondeu a uma variação de 10,2% acima da variação do IPCA nos últimos 12 meses.

É importante registrar que, segundo estudos ligados às associações de transportadores de cargas, verificou-se o aumento de custo do diesel, tem sido em sua maior parte absorvido pelas empresas transportadoras, por conta da recessão instalada no país, não se refletindo até o momento na evolução do IPCA.

Tal conclusão é reforçada pela análise da variação acumulada de 12 meses do IPCA, que em julho/2017 correspondia a 2,71%, e em janeiro/2018 atingiu apenas 2,85%, após um intervalo de 6 meses, chegando mesmo a declinar no 3 meses posteriores à elevação das alíquotas do PIS e da COFINS.

Com isso, a participação do custo de combustível na composição do custo por quilômetro elevou-se ao longo dos últimos 12 meses em 1,95%, percentual resultante da aplicação da variação do preço do combustível acima da inflação (10,2%) sobre o peso do óleo diesel na composição da planilha de custos (19,1%).

É importante ressaltar ainda que os novos preços de óleo diesel passaram a se situar em novo patamar de custos, que afetará tanto as empresas transportadoras quanto os usuários.

A não reposição da defasagem do custo com combustível, que se trata de despesa diretamente proporcional à quilometragem percorrida e não sujeita a decisões de ordem gerencial, seria bastante prejudicial à maioria das empresas que vem sofrendo com a evasão de usuários.

Sobre o comportamento dos demais custos

Com relação aos custos com pessoal mais encargos, cujo comportamento obedece aos dissídios anuais da categoria, procedeu-se ao levantamento dos reajustes anuais concedidos às empresas transportadoras, com base em informações prestadas pelo RODOSUL. Ao mesmo tempo comparou-se os índices de reajustes concedidos com a variação acumulada de 12 meses, sempre referidas ao mês de maio de cada ano, conforme o quadro a seguir:

Reajustes da Convenção Coletiva de Trabalho e Variação do IPCA

Período	% Reajuste salarial	Var. acumul. IPCA 12 meses (maio)
2012/2013	6,30%	4,99%
2013/2014	7,00%	6,50%
2014/2015	7,00%	6,38%
2015/2016	7,70%	8,47%
2016/2017	5,50%	9,32%
2017/2018	4,50%	3,60%
Acumulado no período	44,51%	46,13%

Foi utilizado o mês de maio na comparação por coincidir com a data dos dissídios. Assim, na comparação do percentual de reajuste aplicado em maio de 2012 (com validade até 2013), utilizou-se a variação acumulada do IPCA correspondente a maio de 2012, refletindo a inflação dos 12 meses anteriores (a partir de maio de 2011), e assim sucessivamente.

A variação acumulada dos reajustes salariais, concedidos através dos 6 últimos dissídios da categoria, registra uma elevação acumulada de 44,51%, mostrando-se ligeiramente inferior à variação acumulada do IPCA em igual período (de maio de 2011 a maio de 2017). Dessa forma, pode-se concluir que os gastos com pessoal não pressionaram a composição da planilha de custos das empresas transportadoras, a realização da última revisão tarifária, em 2012.

Já com relação aos custos referentes à depreciação e remuneração de capital, sua análise se encontra prejudicada, uma vez que as empresas transportadoras, de forma geral, não têm conseguido manter suas frotas atualizadas, deixando de realizar os investimentos com substituição de veículos. Tal afirmativa fica evidenciada quando se considera que a idade média dos veículos em operação nas linhas regulares aumentou de 5,99 anos, ao final de 2007, para 8,61 anos, ao final de 2017.

Sobre a evolução das receitas

Por outro lado, do ponto de vista das receitas, há de se considerar ainda que, no caso do transporte rodoviário de passageiros em Mato Grosso do Sul, atividade em que a retração do número de usuários (e por decorrência, do faturamento das empresas) tem sido muito superior, na maior parte dos casos, à queda dos demais indicadores econômicos de produção, o impacto da redução da taxa de ocupação dos veículos e, por decorrência, do número de passageiros transportados se torna muito mais relevante que qualquer elevação registrada nos custos operacionais.

Tal fato vem obrigando as empresas a reduzir drasticamente os investimentos na renovação da frota de veículos elevando a idade média dos veículos e propiciando um aumento no índice de quebras e, por decorrência, na qualidade dos serviços prestados.

É claro que tal situação não atinge todas as empresas, e nem as afeta no mesmo grau. Surge daí a dificuldade de se estabelecer um conjunto de tarifas por tipo de linha, que venha a recompor o equilíbrio econômico-financeiro de forma generalizada, uma vez que o maior foco de desequilíbrio, para a maior parte das empresas, não consiste exclusivamente da planilha de custos, mas principalmente na baixa taxa de ocupação dos veículos, que repercute diretamente no faturamento.

Conclusão

Cabe inicialmente considerar que as linhas atualmente em operação estão sendo exploradas, em sua maior parte, com uma taxa média de ocupação dos veículos abaixo dos níveis pressupostos para sua viabilização, conforme estudo realizado em 2012.

Outro aspecto a registrar é que as linhas exploradas em regime de concessão encontram-se vencidas, justificando-se a continuidade da prestação do serviço pelo seu caráter essencial.

A conjugação desses fatores tem servido, em maior ou menor grau, como obstáculo à renovação de frota e à melhoria da qualidade do serviço por parte das concessionárias. O aumento de idade da frota de veículos, inclusive, tem sido observada de forma sistemática, em decorrência da redução da disposição das empresas transportadoras em realizar investimentos na aquisição de novos veículos.

A realização de uma revisão tarifária com vistas à recuperação do equilíbrio econômico-financeiro da exploração das diversas linhas não se mostra recomendável em razão de diversos fatores, tais como:

1. Individualmente, as linhas apresentam, no momento, discrepâncias significativas quanto ao seu grau de viabilidade;
2. A condição de se viabilizar as linhas menos rentáveis exigiria a aplicação de novos coeficientes tarifários bem mais elevados que os atuais, significando um aumento nos preços de passagens bastante superior aos índices de inflação;
3. O atual modelo de coeficientes tarifários únicos por tipo de linha elevaria as tarifas das linhas mais rentáveis desnecessariamente, onerando os usuários.

Além desses aspectos, cabe ressaltar ainda que os novos coeficientes tarifários teriam de se basear em planilha de custos pressupondo a existência de uma frota de veículos com idade dentro das exigências regulamentares, o

que na maior parte dos casos não seria condizente com a realidade atual. Tendo em vista a perspectiva de implementação de um Plano Diretor para o transporte rodoviário de passageiros, e considerando que as linhas regulares hoje estão sendo exploradas mediante concessões vencidas ou autorizações precárias, não haveria prazo suficiente para a recuperação do investimento na aquisição de novos veículos.

Em face de todo o exposto, recomendamos o indeferimento de uma revisão tarifária do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, pelas razões expostas anteriormente.

Por outro lado, cabe reconhecer a efetiva influência da elevação do custo do óleo diesel, em que se baseou o pleito apresentado pelo RODOSUL, por se tratar de item de custo especialmente relevante na composição da planilha de custos das empresas transportadoras, e que decorreu de medida governamental.

Dessa forma, recomendamos a aplicação, nos valores dos coeficientes tarifários atualmente em vigor, do índice de reajuste legalmente previsto, correspondente à variação do IPCA no período, no valor de 2,85%, acrescido do custo decorrente do novo patamar dos preços de comercialização do óleo diesel, correspondente a 1,95% na planilha de custos da empresa, acima da inflação, resultando um índice composto de reajuste de 4,86%.

É o nosso parecer.

Campo Grande. 21 de fevereiro de 2018

Wollmer Tardin Filho
Coordenador da Câmara de Regulação
Econômica de Transportes/ CRET