



## **ANÁLISE ECONÔMICA DA ISENÇÃO NA COBRANÇA DO DIREITO DE PASSAGEM NAS FAIXAS DE DOMÍNIO DAS RODOVIAS**

Janeiro/2021

**Tendências Consultoria Integrada**  
Rua Estados Unidos, 498 – Jardim Paulista – CEP: 01427-000 – São Paulo – SP  
Telefone: (+55 11) 3052 3311 – WhatsApp: (+55 11) 99204-6659  
[www.tendencias.com.br](http://www.tendencias.com.br)

## **ANÁLISE ECONÔMICA DA ISENÇÃO NA COBRANÇA DO DIREITO DE PASSAGEM NAS FAIXAS DE DOMÍNIO DAS RODOVIAS**

### **1 Introdução**

1. Em julho de 2020, a Procuradoria Geral da República – PGR protocolou no Supremo Tribunal Federal – STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.482/DF (ADI 6482), em que questiona a constitucionalidade do artigo 12 da chamada Lei das Antenas (Lei 13.116/2015), a qual prevê:

*“Art. 12. Não será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei.”*

2. A ADI 6482 passou então a receber manifestações e posicionamentos de diversos órgãos públicos e privados. Além dos aspectos puramente jurídicos, as manifestações apresentadas versam sobre os impactos e a racionalidade econômica da política de isenção da cobrança de Direito de Passagem para empresas de telecomunicação.
3. Diante desse debate, a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR solicitou à *Tendências* a análise dos principais impactos econômicos da isenção da cobrança de Direito de Passagem nas faixas de domínio das rodovias.
4. Dado esse objetivo, a presente análise está estruturada em 6 seções, incluindo esta breve introdução. A Seção 2 apresenta aspectos relevantes para a análise econômica do tema. A Seção 3 descreve o perfil, a importância e os desafios do setor de transportes rodoviários. A Seção 4 analisa o subsídio cruzado que a isenção na cobrança do Direito de Passagem impõe entre os setores de transporte rodoviário e telecomunicações. A Seção 5 indica outros problemas da não precificação de um serviço que possui valor. Por fim, a Seção 6 traz algumas considerações finais.

### **2 Aspectos relevantes da análise econômica dos impactos de uma política pública**

5. Do ponto de vista do resultado econômico, a avaliação da isenção na cobrança do Direito de Passagem para a instalação de infraestrutura de telecomunicações nas faixas de domínio das rodovias precisa seguir os princípios básicos da literatura e dos modelos de análise de impacto de políticas públicas.

6. Ou seja, os efeitos de uma política econômica, como a isenção de cobrança em um serviço que tem valor, devem ser analisados a partir dos seus impactos sobre todos os agentes econômicos envolvidos, inclusive com respeito às externalidades positivas e negativas geradas para o restante da sociedade.
7. Esse ponto é importante de ser destacado desde o início diante das manifestações e análises apresentadas pela entidade que representa as empresas de telecomunicações (a Conexis Brasil Digital, antiga SindiTeleBrasil). Em tais análises, inclusive em estudo econômico contratado, são avaliados eventuais impactos do fim da isenção na cobrança do Direito de Passagem quase que exclusivamente sobre o setor de telecomunicações, parcela diretamente beneficiada por essa política. No entanto, pouco ou nada é dito e ponderado do ponto de vista de quem paga a conta dessa isenção, ferindo um princípio básico das análises econômicas.
8. Esse princípio é comumente ilustrado pela famosa expressão “não existe almoço grátis”, adotada por economistas renomados como Milton Friedman<sup>1</sup> e amplamente apresentada para alunos de graduação de economia e outras diversas ciências humanas.
9. Tal expressão significa que qualquer política econômica que altere as condições de um mercado, afetando positivamente um grupo de agentes, estará necessariamente afetando negativamente outro grupo de agentes – o que não representa defender que políticas econômicas de isenção de cobrança devam ser sempre descartadas, mas sim que a análise dos seus efeitos deve sempre levar em consideração os agentes que estão “pagando a conta”.
10. No entanto, seguindo os posicionamentos e análises apresentados e defendidos pelas empresas de telecomunicações para o caso em tela, a isenção da cobrança no Direito de Passagem resultaria apenas em impactos positivos à sociedade, sem qualquer ônus. A tentativa de defender a racionalidade econômica para a não cobrança do Direito de Passagem é justificada apenas “*tendo em vista os objetivos da política nacional de telecomunicações no Brasil*”<sup>2</sup>. Ou seja, em nenhum momento se dá a devida atenção e peso aos efeitos negativos e às distorções que tal política acarretam, sobretudo no custo do transporte rodoviário de mercadorias e passageiros.
11. Tendo em vista o objetivo aqui proposto – conforme mencionado acima, de analisar os principais impactos econômicos da isenção da cobrança do Direito de Passagem nas faixas de domínio das rodovias –, é essencial que seja feita uma discussão da relação custo-benefício da política em tela no que tange aos benefícios gerados para o setor de telecomunicações e aos custos e distorções impostos para o setor de transporte rodoviário. Nesse sentido, torna-se

---

<sup>1</sup> Friedman, Milton. *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Open Court Publishing Company, 1975.

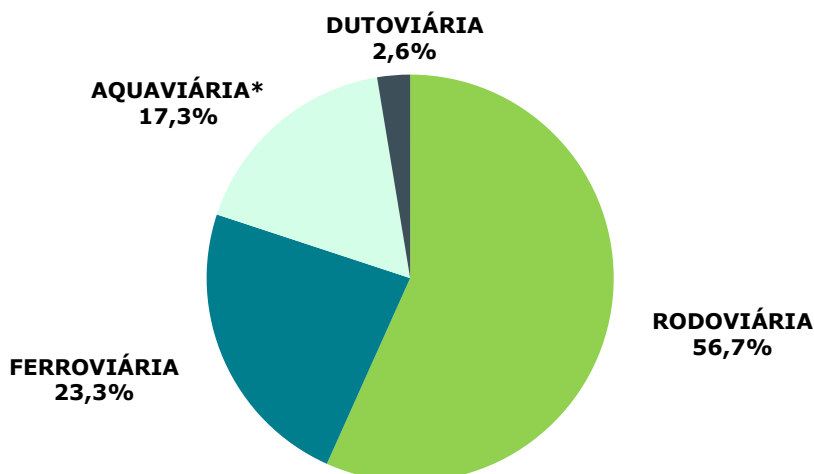
<sup>2</sup> Página 5 do Parecer Econômico da LCA “Impactos esperados da cobrança de Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações”, janeiro de 2021.

mandatário entendermos, além do já apresentado pelas empresas de telecomunicações, o perfil, a importância e os desafios do setor de transportes rodoviários.

### 3 Relevância e dificuldades do setor de transporte rodoviário

12. Conforme destacado nas manifestações trazidas aos autos pelas empresas de telecomunicações, não há dúvidas que o Brasil ainda possui infraestrutura inferior à desejada nesse setor. Por outro lado, a situação pode ser considerada ainda mais crítica num setor de base da economia brasileira: o transporte rodoviário.
13. Historicamente, o transporte rodoviário representa o principal modal de transporte tanto de pessoas quanto de mercadorias do País. A figura abaixo mostra a participação de cada modal no transporte de carga medido em Tonelada por Quilômetro Útil (TKU).

**Figura 1. Participação de cada modal no transporte de carga em 2015**



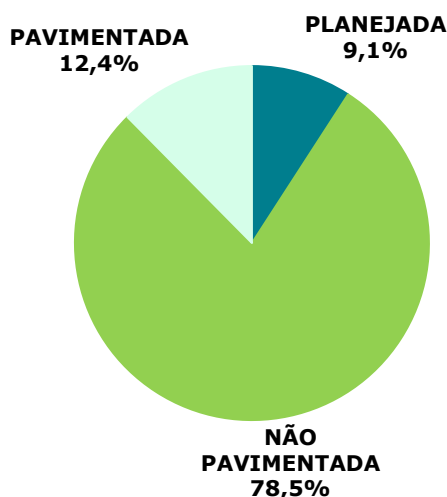
Fonte: "Diagnóstico e Projeções para a Infraestrutura Logística de Transportes no Brasil", pela Fundação Dom Cabral, julho de 2018. Elaboração: *Tendências*.

\*Inclui transporte por Cabotagem e Navegação Interior.

14. Se for desconsiderado dessa conta o transporte de minério de ferro, que possui características peculiares e muitas vezes é feito por dutos e pela própria mineradora, o setor de transporte rodoviário aumenta sua participação na matriz de transportes para 71,3%. Ou seja, de cada 10 toneladas de mercadorias que circulam por quilômetro no Brasil, mais de 7 circulam por nossas rodovias.
15. Não por acaso, as concessões de rodovias são destacadas como uma das grandes apostas para a retomada dos investimentos em infraestrutura no País, representando um dos pilares básicos do Programa de Parcerias de Investimentos

- PPI do Governo Federal<sup>3</sup>. Vinte e dois projetos de rodovias estão atualmente no PPI, aguardando saírem do papel. Entre eles, por exemplo, a nova concessão da BR-116/101/SP/RJ (Dutra), que prevê investimentos adicionais de R\$ 15 bilhões em CAPEX e R\$ 10,7 bilhões em OPEX<sup>4</sup>.
16. Rodovias são fundamentais em qualquer nação, mas isso fica ainda mais relevante em países em desenvolvimento como o Brasil, com grande defasagem de investimentos em infraestrutura e que historicamente elegeram o transporte rodoviário como o principal modal de circulação de mercadorias.
17. O Anuário CNT<sup>5</sup> do Transporte 2020 mostra que a imensa maioria dos 1.720.700 quilômetros da malha de transporte rodoviário total brasileira não é sequer pavimentada.

**Figura 2. Percentual da malha rodoviária em 2019**



Fonte: Anuário CNT do Transporte 2020.  
Elaboração: *Tendências*.

18. Mesmo com o aumento nas concessões de rodovias, o anuário da CNT mostra que, em uma década (de 2009 a 2019), a malha pavimentada cresceu apenas 0,5%. No mesmo período, a frota de caminhões aumentou mais de 30%, a de ônibus mais de 40% e a de carros mais de 50%. Ou seja, os investimentos no setor de transporte rodoviário foram muito menores do que o necessário para suportar o crescimento da demanda.
19. A consequência natural disso é a piora na infraestrutura geral disponível. Uma pesquisa da Confederação Nacional do Transporte – CNT realizada no ano de 2019 e em trechos rodoviários de grande circulação, ou seja, pavimentados e muitos concessionados, mostrou que quase 60% dos percursos avaliados apresentaram

<sup>3</sup> Ao lado de ferrovias, aeroportos, portos, energia elétrica, mineração e óleo e gás.

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://www.ppi.gov.br/rodovia-br-116-rj-sp-trecho-rio-de-janeiro-a-sao-paulo>>. Acesso em 26/01/2021.

<sup>5</sup> Confederação Nacional do Transporte.

algum tipo de problema no estado geral e que mais de 75% possuem falhas na geometria.

20. Essa situação de dificuldade tem se agravado ainda mais nos últimos anos, diante de uma sequência de crises econômicas e da piora expressiva na capacidade de investimento do setor público e privado. O Brasil se depara hoje com um elevado volume de obras rodoviárias atrasadas ou paralisadas.
21. Um estudo da Câmara Brasileira da Indústria de Construção – CBIC<sup>6</sup>, realizado em 2018 mostra que, se as obras paradas no País fossem retomadas e concluídas, haveria adição de 1,8% ao PIB brasileiro no curto e médio prazo, o que significa um acréscimo de R\$ 115,1 bilhões no produto nacional e uma elevação de 0,65% na capacidade de crescimento da economia. Cerca de 20% do valor dessas obras paradas corresponde a obras em rodovias.<sup>7</sup>
22. Conforme evidenciam Martins, Lourenço e Oliver (2016)<sup>8</sup>, o Brasil investe em rodovias de modo muito aquém do desejado e do necessário, principalmente em comparação com os Estados Unidos e a União Europeia, que, apesar de terem malhas rodoviárias já altamente desenvolvidas e implementadas, continuam a investir significativamente mais que o nosso País. Em valores absolutos, os autores estimam que o aporte brasileiro no sistema rodoviário chega a ser até 22 vezes inferior ao verificado nos Estados Unidos.
23. Quando tratamos da dificuldade imposta pela malha precária disponível ao transporte de cargas, não estamos falando de adversidades enfrentadas por grandes empresas. O transporte de cargas é extremamente pulverizado e permeado por profissionais autônomos de média e baixa renda. Ainda com base no Anuário CNT do Transporte 2020, em 2019, estavam regularmente registrados para transporte de cargas no Brasil 219.956 empresas, 435 cooperativas e 724.098 autônomos.

---

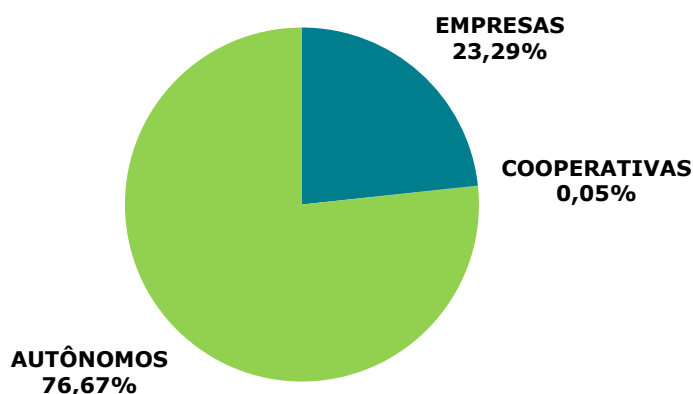
<sup>6</sup> CBIC (2018). “Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas”. Disponível em:

<[https://cbic.org.br/wpcontent/uploads/2018/06/Impacto Economico das Obras Paralisadas.pdf](https://cbic.org.br/wpcontent/uploads/2018/06/Impacto_Economico_das_Obras_Paralisadas.pdf)>. Acesso em 20/01/2020.

<sup>7</sup> As demais são obras de saúde, saneamento, transporte e mobilidade, habitação, desenvolvimento urbano e educação

<sup>8</sup> Infraestrutura Rodoviária no Brasil: Para onde vamos? (2016). Disponível em: <[https://www.bain.com/contentassets/7e48e0824a0e4f2ba4542d36c130cef1/infraestrutura-rodoviaria-no-brasil-para-onde-vamos\\_pt.pdf](https://www.bain.com/contentassets/7e48e0824a0e4f2ba4542d36c130cef1/infraestrutura-rodoviaria-no-brasil-para-onde-vamos_pt.pdf)>. Acesso em 20/01/2021.

**Figura 3. Participação no registro para transporte de carga em 2019**



Fonte: Anuário CNT do Transporte 2020. Elaboração: *Tendências*.

24. O número de autônomos tende a aumentar substancialmente ao se desconsiderar os não registrados, que em qualquer setor de baixa renda no Brasil costumam representar parcela significativa.
25. Além da malha rodoviária precária, os profissionais que atuam no transporte rodoviário brasileiro enfrentam também dificuldades notórias com o custo geral do transporte, o que envolve despesas com combustível, pedágio, impostos, manutenção etc.
26. A conjunção desses fatores torna o setor altamente sensível a políticas públicas e, diante da extrema importância do modal rodoviário para o Brasil, coloca o País em situação delicada. Um claro exemplo disso foi a Greve dos Caminhoneiros realizada em maio de 2018, que praticamente parou o País.
27. Por tudo isso, se por um lado é tão complicado para o Brasil alavancar investimentos públicos e privados para recuperar a evidente defasagem no modal rodoviário, por outro, qualquer política econômica que na prática desvie recursos do transporte rodoviário deve ser vista com cautela.
28. Neste sentido, a próxima seção analisa como a isenção na cobrança do Direito de Passagem nas faixas de domínio das rodovias pode, na prática, representar um subsídio cruzado que aumenta os custos e dificulta os investimentos no setor de transporte rodoviário.



## 4 O subsídio cruzado entre telecomunicações e transporte rodoviário

### 4.1 Receitas alternativas e modicidade tarifária em rodovias

29. Em concessões de serviços públicos, a tarifa paga pelo usuário constitui a principal fonte de remuneração da concessionária pelos investimentos realizados e custos incorridos na prestação do serviço. Do ponto de vista do usuário, o valor pago lhe confere o direito de usufruir de um serviço e/ou infraestrutura.

30. No caso de uma concessão de rodovia, o pagamento da tarifa (pedágio) é a contraprestação devida pelo usuário em razão da utilização da via conservada e administrada pela concessionária.

31. Ao optar pela concessão de uma rodovia, o Poder Público busca o melhor equilíbrio possível entre a qualidade e ampliação do serviço prestado ao cidadão e a modicidade tarifária, almejando o acesso indiscriminado de usuários à sua fruição, mas respeitando a devida remuneração da concessionária<sup>9</sup>.

32. A modicidade tarifária é destaque no inciso 1º do Artigo 6º da Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995), que define a prestação de serviço adequado de uma concessionária:

*“§ 1o Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas.**”*  
[grifo nosso].

33. A Lei Geral de Concessões também estabelece o papel preponderante de receitas alternativas ao objeto da concessão em prol da modicidade tarifária, conforme destacado em seu Artigo 11:

*“Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a **possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias** ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, **com vistas a favorecer a modicidade das tarifas**, observado o disposto no art. 17 desta Lei.”* [grifo nosso].

34. Adicionalmente, a Resolução nº 2.552, de 2008, da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT reforça a vinculação entre receitas extraordinárias das concessionárias de rodovias e modicidade tarifária:

*“Art. 4º **Será revertida à modicidade tarifária a receita extraordinária líquida** após deduzidos os valores relativos a tributos,*

---

<sup>9</sup> Conforme debatido em Souza, A. L. D. em “A modicidade tarifária nas concessões de serviços públicos” (Dissertação de doutorado, Universidade de São Paulo).



*custos diretamente associados ao CRE e o montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta.” [grifo nosso].*

35. De modo mais específico sobre o uso da faixa de domínio das rodovias, a recente Resolução nº 150, publicada pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI em 2020, ao tratar da “*política de modernização da infraestrutura rodoviária federal, denominada inov@BR*”, estabelece em seu Artigo 10:

*“Art. 10. São diretrizes da Política, no que se refere às rodovias sob gestão pública:*

*(...)*

*X – **incentivar a exploração da faixa de domínio** para estímulo a ações desta Política” [grifo nosso].*

36. E complementa no seu Artigo 11:

*“Art. 11. São diretrizes da Política, no que se refere às rodovias concedidas:*

*(...)*

***VII – incentivar a exploração da faixa de domínio e de outras fontes de receitas extraordinárias, garantindo que os ganhos de receita sejam convertidos em parte, em percentual a ser estabelecido pela ANTT, para estímulo a ações desta Política, principalmente no que se refere aos serviços oferecidos aos usuários” [grifo nosso].***

37. Dessa forma, a geração de receitas extraordinárias provenientes da exploração econômica da faixa de domínio da rodovia, por exemplo, através da cobrança do Direito de Passagem, não apenas é prevista no arcabouço legal e regulatório da gestão de rodovias como também é algo desejável para promoção da modicidade tarifária, expansão do serviço ao maior número possível de usuários e modernização da infraestrutura rodoviárias do País.

38. Em um cenário sem receitas alternativas ou extraordinárias, a sociedade perde um importante mecanismo de auxílio no financiamento de custos e despesas de manutenção, operação e investimento das rodovias (sob gestão pública ou privada). Assim, sem estes recursos, o custeio de gastos operacionais e investimentos nas rodovias é feito por meio de pedágios mais caros nas rodovias pedagiadas.

39. Por outro lado, quando as rodovias conseguem explorar receitas alternativas ou extraordinárias, o ônus da sociedade com manutenção, operação e investimento fica sempre menor:

- (i) **Se a rodovia está sob gestão pública:** a receita extraordinária reduz imediatamente a necessidade de recursos públicos, uma vez que a própria rodovia pode gerar parte dos recursos que necessita;
- (ii) **Se a rodovia é uma concessão federal:** os diversos mecanismos de modicidade tarifária elencados acima fazem com que, no processo de revisão tarifária, a sociedade seja automaticamente compensada com pedágios mais baratos; e
- (iii) **Se a concessão da rodovia, eventualmente, não possui os mecanismos automáticos de modicidade tarifária:** a expectativa de maiores receitas extraordinárias reduz a necessidade de pedágios mais caros. Neste caso, os potenciais investidores sabem que a rodovia possui outras fontes de receitas e, para se tornarem mais competitivos no leilão, aceitam um pedágio mais barato.

**40. Em síntese, o raciocínio é simples: quanto maior for a capacidade das rodovias de gerarem receitas alternativas, menor será o custo que elas impõem à sociedade. Consequentemente, maiores serão as possibilidades de investimento na ampliação e melhoria da malha rodoviária.**

- 41. Sem dúvidas, o Brasil explora pouco receitas alternativas em rodovias. Dados compilados pela ABCR mostram que, em média, elas representam 2,4% da receita bruta de pedágio das concessionárias de rodovias brasileiras, um resultado modesto quando comparado aos de países desenvolvidos e até países vizinhos.
- 42. Vergara-Novoa et al (2019)<sup>10</sup>, por exemplo, analisaram 33 concessionárias de rodovias do Chile entre 1995 e 2014. Em meio aos resultados, os autores mostram que as receitas alternativas<sup>11</sup> representam cerca de 20% da receita bruta de pedágio nas concessões chilenas (ou 13% das receitas totais).
- 43. A comparação internacional deixa claro que o Brasil ainda tem um grande potencial para expandir receitas adicionais em rodovias e, por meio delas, promover modicidade tarifária e ampliar investimentos no setor. O problema é que políticas que minam a rentabilidade das faixas de domínio das rodovias jogam contra esse objetivo e distanciam ainda mais o Brasil de países com boa malha rodoviária, como o Chile.

---

<sup>10</sup> Vergara, Cristian & Sepúlveda Rojas, Juan & Alfaro, Miguel & Soto, Pablo & Benitez-Fuentes, Paulo. (2019). "Analysis of revenues, costs and average costs of highway concessions in Chile". Transport Policy. 95. 10.1016/j.tranpol.2019.08.008.

<sup>11</sup> O referido estudo não esclarece todas as fontes dessas receitas alternativas, incluindo a exploração da faixa de domínio e outras atividades acessórias à operação chave da rodovia.

## 4.2 Caracterização de subsídio cruzado

44. A definição clássica de um subsídio é a de um incentivo financeiro (em geral desoneração de impostos, taxas, cobranças e emolumentos) concedido por uma entidade a outra.
45. Em geral, subsídios são concedidos quando há um interesse coletivo que justifique a produção de um bem ou a prestação de um serviço por uma determinada entidade ou um dado setor econômico. Quando este incentivo financeiro é realizado por um ente público por meio de renúncia fiscal, temos um subsídio governamental, por intermédio do qual o benefício é concentrado nas empresas que recebem o apoio estatal e o custo é distribuído para a sociedade como um todo, que arrecada menos impostos dada a renúncia aprovada pelo Poder Público.
46. No caso da isenção na cobrança do Direito de Passagem proposta pela Lei das Antenas, o subsídio governamental se caracteriza nas áreas públicas onde os entes da federação (estados, municípios e União) deixam de arrecadar com o Direito de Passagem.
47. Por outro lado, onde o espaço público é administrado por privados – por exemplo, nas concessões de rodovias –, pode ficar a impressão de que não há subsídio, o que é um equívoco. Nestes casos, a isenção presente na Lei das Antenas não gera uma renúncia fiscal direta<sup>12</sup>, mas afeta diretamente a arrecadação da administradora do espaço público. No contexto das rodovias, a concessionária perde essa fonte de receitas alternativas e, conforme destacado na subseção 4.1 deste documento, o custo da rodovia aumenta para os usuários que pagam pedágio.
48. Em outras palavras, a isenção do Direito de Passagem em rodovias pedagiadas, prevista no artigo 12 da Lei das Antenas, na prática, representa um subsídio cruzado que beneficia as atividades das empresas especializadas no serviço de instalação de equipamentos de telecomunicação em detrimento das receitas extraordinárias das rodovias, afetando uma importante fonte de modicidade tarifária e, conseqüentemente, o custo do pedágio para os usuários da via.
- 49. Mas, se por um lado quem paga o subsídio cruzado citado acima é o usuário da rodovia pedagiada, é correto dizer que esse subsídio beneficia o bolso do consumidor final de telecomunicações? A resposta é não!**
50. Na maioria dos casos, a contratação e o pagamento do Direito de Passagem não são realizados pelas companhias que estão na ponta da cadeia dos serviços de telecomunicações. Quem contrata e paga o Direito de Passagem pela instalação de infraestrutura de transmissão de dados são empresas especializadas em infraestrutura que prestam serviços para as companhias de telecomunicações que

---

<sup>12</sup> Indiretamente, o Poder Público também perde arrecadação quando um serviço que tem valor, como o Direito de Passagem, deixa de ser cobrado e os impostos correspondentes à transação não são recolhidos.

atendem os consumidores finais<sup>13</sup>. Em muitos casos, essas empresas especializadas sublocam a infraestrutura instalada nas faixas de domínio ao mesmo tempo para diversas companhias de telecomunicações e outras empresas especializadas, sendo remuneradas por isso. E esses contratos são privados. Ou seja, não há qualquer garantia do Poder Público de que o benefício da isenção na cobrança do Direito de Passagem será repassado ao longo da cadeia até chegar aos consumidores finais.

51. Pelo contrário, além de os contratos entre as empresas de infraestrutura e as prestadoras finais dos serviços de telecomunicações serem privados, a maioria dos preços cobrados dos consumidores finais pelas companhias de telecomunicações (internet, telefonia celular, tv a cabo etc.) não são regulados. Conseqüentemente, não existe um mecanismo formal e garantido de “modicidade tarifária” e, portanto, não se pode garantir que as forças de mercado serão suficientes para levar o benefício da isenção no Direito de Passagem até o consumidor final<sup>14</sup>.
52. Tendo em vista a elevada concentração de mercado nos serviços de telecomunicações no Brasil (poucas provedoras de telefonia, internet e tv a cabo), é até mais fácil supor que qualquer benefício associado à isenção do Direito de Passagem será absorvido ao longo da cadeia, aumentando o retorno das grandes corporações de telecomunicações, sem impactar os preços pagos pelos consumidores finais.
53. Em resumo, se por um lado a isenção na cobrança do Direito de Passagem nas faixas de domínio das rodovias pedagiadas é custeada pelos usuários (pois o valor do pedágio é diretamente definido pelo Poder Público) e nas rodovias não pedagiadas isso é feito pelo Poder Público, do outro lado não há regulamentação que garanta que os serviços de telecomunicações serão disponibilizados aos usuários finais por um custo mais baixo.
54. Assim, embora não se discuta a relevância do setor de telecomunicações para o desenvolvimento do País, a isenção concedida pela Lei das Antenas tende, em grande parte, a sair do bolso do cidadão e aumentar o resultado de operadoras e prestadores de serviços de telecomunicações.

---

<sup>13</sup> Como exemplificado no Contrato CCRACT-MSV-688/2015 celebrado entre a concessionária de rodovia MSVia e a empresa GLOBAL VILLAGE TELECOM S.A. para implantação de fibra óptica na faixa de domínio da Rodovia BR 163/MS.

<sup>14</sup> O mecanismo legal que mais se aproxima de um compartilhamento de ganhos de eficiência e redução de custos em contratos de concessão de telefonia é a aplicação do Fator X (Resolução ANATEL nº 507/2008), pelo qual são avaliados os ganhos de produtividade que poderiam ser compartilhados entre usuário e operadora. Contudo, vale destacar que o Fator X é restrito ao serviço de telefonia fixa, o qual ao longo dos anos vem perdendo relevância na matriz de serviços de telecomunicação, que hoje é liderada pela telefonia móvel e banda larga.

## 5 O problema de não precificar um serviço que tem valor

### 5.1 Faixas de domínio, externalidades e direitos de propriedade

55. Conforme destacado por Mankiw (2009)<sup>15</sup>:

*“Uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Se o impacto sobre o terceiro é adverso, é denominado externalidade negativa. Se é benéfico, é chamado externalidade positiva.”*

56. O uso do espaço das faixas de domínio de uma rodovia para a instalação de infraestrutura (seja de telecomunicações, energia, saneamento etc.) possui valor para as empresas interessadas nesse espaço e, portanto, um preço deve ser cobrado por isso.

57. Um estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE<sup>16</sup> elenca as principais vantagens e conveniências do uso das faixas de domínio para instalação de infraestruturas: (i) facilidade de acesso à própria rodovia para a instalação e manutenção; e (ii) redução dos custos de transação, uma vez que a negociação ocorre apenas com um agente (administrador da rodovia) e não com diversos proprietários de terras ao longo do percurso.

58. Além disso, por se tratar de uma área que deve ser conservada em boas condições pelo administrador da rodovia – com investimentos em terraplanagem, taludes, drenagem, poda da vegetação etc. –, as instalações e manutenções de infraestruturas nas faixas de domínio ganham em eficiência e redução de custos. Por exemplo, diminui a necessidade de adaptações e manutenções no terreno pela empresa de infraestrutura.

59. Por outro lado, isso não significa que as rodovias podem abusar da sua posição e “explorar” as empresas de telecomunicações, uma vez que sempre existe a possibilidade de essas empresas instalarem suas infraestruturas em outros terrenos.

60. Assim, mesmo que o custo de instalação da infraestrutura seja totalmente arcado pela firma responsável, não recaindo ônus direto sobre o administrador da rodovia, é certo que, ao manter conservada, sinalizada e adequada sua faixa de domínio, o administrador da rodovia gera um benefício econômico para a empresa de infraestrutura. Conseqüentemente, se esse benefício – que tem valor financeiro – não for ressarcido à rodovia, surge um problema conhecido na literatura econômica como “externalidade positiva”.

---

<sup>15</sup> Mankiw, N. G. (2009). *Introdução à economia*. Cengage Learning.

<sup>16</sup> FIPE (2006). *Análise Crítica do Estudo: “Preços do Direito de Uso das Faixas de Domínio das Rodovias”*.

61. Essa mesma literatura apresenta uma vasta gama de trabalhos sobre soluções e eficiência econômica na presença de externalidades (positivas ou negativas). Uma famosa reflexão sobre o tema foi apresentada por Ronald Coase, que formulou a proposição conhecida como “Teorema de Coase”. Tal proposição estipula que o processo de barganha entre indivíduos ou grupos referente a um direito levará a um resultado ótimo e eficiente para a solução de externalidades.
62. No caso em tela, antes da Lei das Antenas, o entendimento legal suportava o processo de barganha descrito por Coase, uma vez que os administradores das rodovias possuíam direito sobre o uso das faixas de domínio. Desta forma, eles podiam cobrar pela cessão deste espaço, obtendo o retorno do benefício que geravam às empresas de infraestrutura de telecomunicações.
63. Mas, ao estabelecer a isenção na contraprestação pelo Direito de Passagem, a Lei das Antenas eliminou este processo de barganha e fez emergir a ineficiência associada à externalidade positiva, uma vez que o benefício pelo uso da faixa de domínio conservada e sinalizada ficou sem o devido ressarcimento a quem o promove.
64. Por si, essa situação já pode ser considerada ruim pela simples injustiça que gera ao impedir que um benefício promovido pelo esforço do setor de transporte rodoviário não seja por ele aproveitado.
65. Além disso, de forma mais técnica, a mesma situação representa uma ineficiência econômica indesejada ao fazer com que tanto o investimento público quanto o investimento privado na já defasada e combalida malha rodoviária do País não consigam extrair todo o potencial econômico que possuem.
66. Na prática, essa ineficiência está na raiz do problema de subsídio cruzado tratado na Seção 4 deste documento, mas existem outras consequências danosas ao Brasil e que serão abordadas a seguir.

## **5.2 Ineficiência na alocação de investimentos da sociedade**

67. Ainda em linha com o “Teorema de Coase”, a isenção da cobrança do Direito de Passagem, ao não sinalizar para o setor de telecomunicações o real custo da sua infraestrutura e ao impedir que o investimento em rodovias gere todo o potencial econômico que possui, resulta em perdas no excedente total<sup>17</sup> gerado pelo conjunto das atividades econômicas do País.
68. Isto ocorre porque a extinção de receitas alternativas das rodovias para subsidiar o setor de telecomunicações distorce o retorno esperado pelo investimento nos dois setores. De um lado, o retorno esperado no setor de rodovias fica abaixo do resultado econômico que ele de fato gera e, do outro lado, o retorno esperado no

---

<sup>17</sup> Excedente total é um termo usado na literatura de economia para designar o bem estar gerado pelas transações econômicas de um mercado.

setor de telecomunicações fica artificialmente inflado, uma vez que ele não paga parte dos seus custos de infraestrutura.

69. A mera sugestão de que uma coisa compensa a outra seria um grave equívoco. Do ponto de vista da sociedade como um todo, subestimar o investimento em um setor e superestimar o investimento em outro tende a promover aportes públicos e privados mal alocados. Em outras palavras, a sociedade privilegiaria o investimento em infraestrutura de telecomunicações quando o retorno é maior e mais eficiente na infraestrutura rodoviária.
70. Tal situação decorre diretamente da não precificação de um serviço que tem valor de mercado – no caso, o uso das faixas de domínio das rodovias. Essa não precificação elimina a sinalização de preço que é fundamental para que os agentes públicos e privados consigam observar e mensurar o quanto esse serviço é útil à sociedade.
71. Como outra das consequências, a falta de sinalização do preço para um serviço que tem valor tende a gerar um desincentivo à sua produção, o que impacta negativamente inclusive o lado beneficiado pela externalidade positiva. No caso em tela, a isenção na cobrança do Direito de Passagem tenderia a desestimular o cuidado com a faixa de domínio das rodovias pelos seus administradores. Na prática, isso não acontece nas rodovias concessionadas pois o próprio contrato de concessão não permite esse descuido, mas pode acontecer nas rodovias com gestão pública, uma vez que os gestores públicos dessas rodovias não conseguiriam mensurar todo o retorno social de uma faixa de domínio bem conservada.
72. No longo prazo, os novos investimentos em rodovias também são desestimulados, uma vez que o apetite dos investidores por novos projetos que não exploram a receita do Direito de Passagem tende a ser menor, prejudicando uma malha rodoviária já bastante defasada e que representa um claro gargalo ao desenvolvimento nacional.
- 73. Em resumo, por tudo isso, é fundamental que as medidas que visam incentivar o plano nacional de telecomunicações – um setor, sem dúvidas, estratégico – não prejudiquem o setor de transporte rodoviário, que no estágio atual da economia brasileira é ainda mais estratégico, posto que está na base da circulação nacional de mercadorias e pessoas.**

## 6 Considerações finais

74. Em 2020, a Procuradoria Geral da República – PGR protocolou no Supremo Tribunal Federal – STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.482/DF, em que questiona a constitucionalidade da isenção na cobrança do Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações em áreas públicas.



75. Diante do debate sobre o tema, a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR solicitou à *Tendências* a análise dos principais impactos econômicos da isenção da cobrança de Direito de Passagem nas faixas de domínio das rodovias.
76. A avaliação dessa isenção deve ser feita a partir dos seus impactos sobre todos os agentes econômicos envolvidos, inclusive com respeito às ineficiências econômicas geradas para o restante da sociedade. No entanto, nas manifestações e análises apresentadas pelas empresas de telecomunicações, pouco ou nada é ponderado sobre em quem recai o ônus da isenção no Direito de Passagem.
77. Qualquer política econômica que altere as condições de um mercado, beneficiando um grupo de agentes, estará necessariamente afetando negativamente outro grupo de agentes. Desta forma, é essencial a análise da relação custo-benefício da política em tela, ponderando não apenas os benefícios para o setor de telecomunicações, mas os custos e distorções para o setor de transporte rodoviário, tendo em vista seu perfil, importância e desafios.
78. Não há dúvidas de que o Brasil ainda possui infraestrutura inferior à desejada no setor de telecomunicações, no entanto, a situação pode ser considerada ainda mais crítica no setor de transporte rodoviário, que está na base da economia brasileira.
79. Historicamente, o transporte rodoviário representa o principal modal de transporte tanto de pessoas quanto de mercadorias do País. Não por acaso, as concessões de rodovias são destacadas como fundamentais para a retomada dos investimentos em infraestrutura e para solução dos gargalos de desenvolvimento econômico do Brasil.
80. No entanto, na última década, os investimentos na malha rodoviária ficaram muito abaixo do necessário. A consequência natural, foi a piora na infraestrutura rodoviária geral disponível. Atualmente, o Brasil se depara com um elevado volume de obras rodoviárias atrasadas ou paralisadas e uma parcela imensa da malha sem sequer ser asfaltada.
81. A dificuldade imposta pela malha rodoviária precária ao transporte de cargas, afeta um setor extremamente pulverizado e permeado por profissionais autônomos de média e baixa renda. Esses mesmos profissionais enfrentam também dificuldades notórias com o custo geral do transporte no Brasil, o que envolve despesas com combustível, pedágio, impostos, manutenção etc.
82. A conjunção desses fatores torna o setor altamente sensível a políticas públicas e, diante da extrema importância do modal rodoviário, coloca o País em situação delicada. Um exemplo disso foi a Greve dos Caminhoneiros de maio de 2018, que praticamente parou o País.
83. Por tudo isso, qualquer política econômica que na prática desvie recursos do transporte rodoviário deve ser vista com muita cautela e desconfiança.

84. A cobrança do Direito de Passagem gera uma receita alternativa para as rodovias. Essa receita, conforme previsto no próprio arcabouço legal e regulatório do setor, promove modicidade tarifária, modernização das vias e expansão da malha e dos serviços oferecidos à sociedade.
85. Já em um cenário sem receitas alternativas, o custeio e investimento nas rodovias é feito por meio de pedágios mais caros (nas rodovias pedagiadas).
86. O raciocínio é simples: quanto maior for a capacidade das rodovias de gerarem receitas alternativas, menor será o custo que elas impõem à sociedade. Consequentemente, maiores serão as possibilidades de investimento na ampliação e melhoria da malha.
87. A comparação com outros países mostra que o Brasil ainda tem um grande potencial para expandir receitas alternativas em rodovias. O problema é que políticas que minam a rentabilidade das faixas de domínio jogam contra esse objetivo e distanciam ainda mais o Brasil de países com boa malha rodoviária.
- 88. Na prática, a isenção do Direito de Passagem em rodovias representa um subsídio cruzado pago pelos usuários das rodovias (via pedágio), mas que não beneficia o bolso do consumidor final de telecomunicações.**
- 89. Em geral, as companhias de telecomunicações que atendem os consumidores finais compartilham a infraestrutura em rodovias contratando as mesmas empresas prestadoras do serviço. E esses contratos são privados. Ou seja, não há qualquer garantia do Poder Público de que os benefícios da isenção no Direito de Passagem serão repassados ao longo da cadeia até os consumidores finais.**
90. Além disso, a maioria dos preços cobrados dos consumidores finais de telecomunicações (internet, telefonia celular, tv a cabo etc.) não são regulados. Consequentemente, não existe um mecanismo direto de "modicidade tarifária" como nas rodovias.
91. O uso das faixas de domínio das rodovias para a instalação de infraestruturas de telecomunicações, energia ou saneamento garante a essas empresas: (i) uma área segura pelas boas condições de terraplanagem, talude, drenagem, poda da vegetação etc.; (ii) facilidade de acesso para a instalação e manutenção de seus equipamentos; e (iii) redução dos custos de transação, uma vez que a negociação ocorre apenas com um agente e não com diversos proprietários. Tudo isso possui valor de mercado e, portanto, um preço que deve ser cobrado.
92. Assim, o não ressarcimento do benefício econômico gerado pelas faixas de domínio já pode ser considerado ruim pela simples injustiça que promove contra o esforço e investimento do setor de rodovias.
93. De forma mais técnica, essa mesma situação representa uma ineficiência econômica indesejada ao fazer com que tanto o investimento público quanto o

investimento privado na já defasada e combatida malha rodoviária do País não consigam extrair todo o potencial econômico que possuem.

94. A extinção de receitas alternativas das rodovias para subsidiar o setor de telecomunicações distorce o retorno esperado pelo investimento nos dois setores. Isso tende a promover aportes públicos e privados mal alocados. A sociedade é estimulada a privilegiar o investimento em infraestrutura de telecomunicações quando o retorno é maior e mais eficiente na infraestrutura rodoviária.

95. Além disso, a isenção na cobrança do Direito de Passagem tenderia a desestimular o cuidado com as faixas de domínio das rodovias, principalmente nas rodovias com gestão pública, uma vez que os gestores dessas vias não conseguiriam mensurar todo o retorno social de uma faixa de domínio bem conservada.

96. No longo prazo, os novos investimentos em rodovias também são desestimulados. O apetite dos investidores por projetos que não exploram a receita do Direito de Passagem tende a ser menor, prejudicando uma malha rodoviária já bastante defasada e que é um gargalo ao desenvolvimento.

**97. Por tudo isso, é fundamental que as medidas que visam incentivar o plano nacional de telecomunicações – um setor, sem dúvidas, estratégico – não prejudiquem o setor de transporte rodoviário, que no estágio atual da economia brasileira é ainda mais estratégico, posto que está na base da circulação nacional de mercadorias e pessoas.**

98. Este é o nosso parecer.

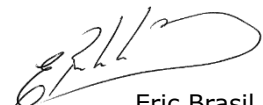
São Paulo, 27 de janeiro de 2021.



Ernesto Guedes  
CORECON/SP: 13.965



André Mancha  
CORECON/SP: 36.055



Eric Brasil  
CORECON/SP: 32.285



Luísa R. Portilho  
CORECON/SP: 36.463

## EQUIPE RESPONSÁVEL

Este relatório foi elaborado por:

**Ernesto Guedes:** Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com pós-graduação pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe/USP). Foi assessor econômico do Ministério do Planejamento, da Secretaria do Tesouro e do gabinete do ministro da Fazenda. Atua em consultoria desde 1990. É Diretor da área de Estudos, Projetos e Pareceres da *Tendências*.

**Eric Brasil:** Doutor e Mestre em Teoria Econômica pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Bacharel em Ciências Econômicas pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP). É coordenador do curso de Pós-Graduação em Economia Aplicada a Negócios da FECAP, onde também atua como pesquisador e professor de microeconomia e análise econômica dos cursos de graduação. Foi membro do Conselho de Administração do Grupo Ultrafarma. É sócio da *Tendências*, onde possui mais de 10 anos de experiência no desenvolvimento de estudos, projetos e pareceres econômico-financeiros.

**André Mancha:** Doutorando em Economia dos Negócios pelo Insper, com foco em Microeconomia Aplicada. Mestre em Ciências Econômicas pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

**Luísa Portilho:** Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

**Guilherme Avilez:** Graduando do Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com passagem pela Bentley University, em Massachusetts.

**Ana Luiza Sheludiakoff Couto:** Bacharel em Jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero. É responsável pela edição e revisão dos produtos da área de Estudos, Projetos e Pareceres da *Tendências*.

**Tendências Consultoria Integrada**

**Rua Estados Unidos, 498 – Jardim Paulista 01427-000 – São Paulo – SP**

**Telefone: (+55 11) 3052 3311 – WhatsApp: (+55 11) 99204-6659**

**[www.tendencias.com.br](http://www.tendencias.com.br)**