

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

MARISTANIA MENDES SANTIAGO

PROPOSTAS DE BARATEAMENTO DA TARIFA E EFEITO NO PREÇO DA
PASSAGEM DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

BELO HORIZONTE

2008

MARISTANIA MENDES SANTIAGO

PROPOSTAS DE BARATEAMENTO DA TARIFA E EFEITO NO PREÇO DA
PASSAGEM DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

Trabalho desenvolvido para conclusão do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Transportes e Obras Públicas promovido pela Fundação João Pinheiro (FJP), sob orientação do professor Célio de Freitas Bouzada.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Agosto de 2008

*À minha mãe pelo exemplo de fé e à minha filha
pela inspiração em lutar.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG que incentivou e financiou parte deste estudo.

A Carlos Eduardo Sales Alves Filho, Hildan de Godoi, à Ivone Carneiro Barcelos Diniz e a Roberto Moterani que colaboraram na execução deste trabalho.

Sumário

1	Introdução.....	7
1.1	Contextualizações do estudo.....	7
1.1.1	Problema.....	9
1.1.2	Justificativa.....	9
1.1.3	Objetivos propostos.....	10
1.1.4	Estrutura do trabalho.....	10
1.2	Metodologia.....	11
2	Fundamentações teóricas.....	12
2.1	Equilíbrios de mercado.....	12
2.2	Falhas de mercado.....	13
2.2.1	Monopólio natural.....	14
2.3	Regulação econômica.....	17
3	Histórico da regulação no Brasil no setor de transporte público.....	21
3.1	A regulamentação econômica do transporte coletivo.....	23
3.1.1	Delegação.....	24
3.2	Licitação.....	25
4	Remuneração dos serviços.....	27
4.1	Formas de remuneração.....	27
4.1.1	Modelo tarifa.....	27
4.1.2	Modelo receita pública.....	27
5	Políticas tarifárias.....	29
5.1	Tarifa.....	30
5.2	Formas de cobrança.....	30
5.2.1	Tarifa única.....	31
5.2.2	Tarifa diversificada.....	31
5.3	Gratuidades e descontos.....	32
5.4	Vale-transporte.....	33

6	Formações do preço.....	34
6.1	Custos variáveis.....	34
6.2	Custos fixos.....	34
6.3	Custos totais.....	35
6.4	Planilhas praticadas em Belo Horizonte e na RMBH.....	36
7	Barateamento das tarifas.....	41
7.1	Contexto político e institucional.....	41
7.2	Propostas de barateamento das tarifas.....	43
7.3	Simulações das tarifas.....	45
8	Considerações finais.....	51
	Bibliografia.....	53

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÕES DO ESTUDO

O transporte público urbano, em todo o país, atravessa uma crise que já perdura por mais de uma década, caracterizada pela constante perda de demanda em razão do alto preço das tarifas¹, do crescimento do transporte ilegal, das gratuidades e descontos sem fontes de financiamento, dos congestionamentos urbanos, da falta de investimento em infraestrutura. Caso não sejam adotadas medidas e empreendidas ações necessárias por parte do Estado, o sucateamento do sistema e o caos no modelo de mobilidade do país serão inevitáveis.

Apesar da Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, declarar o transporte coletivo como um serviço público de caráter essencial, o que percebemos é uma falta de articulação política dos governos federal, estadual e/ou municipal para efetiva prestação deste serviço essencial que dignifica a pessoa humana através da melhoria da qualidade de vida e desempenha um papel importante na atividade sócio-econômica do país, com geração de emprego e renda.

Segundo a Associação Nacional de Empresas de Transporte Urbano - NTU, aproximadamente 59 milhões de pessoas usam diariamente o transporte público, que representa cerca de 60% dos deslocamentos mecanizados nas cidades brasileiras, onde 500 mil empregos diretos são gerados com uma frota de 95 mil veículos. Em 2007, aproximadamente 425.000.000 pessoas utilizaram o sistema de transporte coletivo por ônibus de Belo Horizonte e 212.000.000 no âmbito metropolitano, perfazendo um total aproximado de 637.000.000 passageiros transportados no ano.

A Constituição Federal atribuiu ao Estado a gestão metropolitana das funções jurídicas de interesse comum e a gestão local aos municípios. O transporte público urbano foi definido como de interesse local e de responsabilidade dos municípios. Isso gerou uma desarticulação no gerenciamento do transporte coletivo metropolitano, que teve sua transição marcada por conflitos políticos e institucionais entre Municípios e destes com os Estados na maioria das regiões metropolitanas do país, inclusive na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. Em decorrência, o que percebemos hoje é uma falta de planejamento

¹ Segundo estudo do Ministério das Cidades: *Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos 1994 a 2003*, a tarifa média de ônibus urbano em Belo Horizonte cresceu 414,3%. Variou de R\$ 0,35 em julho de 1994 para R\$ 1,45

integrado entre os diversos órgãos gestores da RMBH gerando concorrência e sobreposição de serviços, que provocam um aumento da quilometragem produzida e da frota de veículos. Com isso, o transporte coletivo apresenta altos níveis de ineficiência e irracionalidade e está sendo levado para uma crise de perda de atratividade. Conseqüentemente, essa crise apresenta um custo extremamente alto para o passageiro que, muitas vezes, tem o acesso econômico privado por incapacidade de pagar a tarifa.

Com a ineficiência dos serviços e as facilidades de aquisição de automóveis, o transporte individual motorizado aumenta a cada dia, inviabilizando o transporte coletivo e tornando o sistema viário incompatível com a demanda, causando enormes congestionamentos, que além de gerar deseconomia para toda a sociedade, agridem o meio ambiente e exigem investimentos públicos em infra-estrutura.

Lima Neto (2000) relaciona os problemas agravados com a deficiência do quadro institucional:

- Produção de situações crônicas de congestionamento, com elevação tempo de viagem e redução da produtividade das atividades urbanas (causa restrição de mobilidade);
- Prejuízos crescentes ao desempenho dos ônibus urbanos, principalmente pela redução de sua velocidade e conseqüente impacto nos custos de operação, confiabilidade, atratividade e tarifas cobradas dos usuários;
- Decréscimo no uso do transporte público;
- Aumento da poluição atmosférica, causando prejuízos graves à saúde da população e do patrimônio histórico;
- Aumento generalizado dos acidentes de trânsito;
- Necessidades de investimentos crescentes no sistema viário;
- Violação, pelo tráfego rodado, de áreas residenciais e de uso coletivo, bem como destruição do patrimônio histórico e arquitetônico;

- Redução das áreas verdes e a impermeabilização do solo devido à expansão da área pavimentada ligada ao aumento do tráfego motorizado.

É nesse contexto que será desenvolvido o presente trabalho onde o transporte público, que é um serviço de caráter constitucionalmente essencial, não está sendo tratado como uma atividade estratégica por parte do governo federal, estadual ou municipal.

1.1.1 Problema

O alto custo da tarifa do transporte público por ônibus em todo o Brasil gera uma política de exclusão social que, segundo pesquisa realizada pelo Ipea em 2003, afeta 35% da população brasileira que vive nos grandes centros urbanos e não têm acesso ao transporte público por incapacidade de pagar a tarifa.

1.1.2 Justificativa

De acordo com a constituição Federal, o transporte público urbano é um serviço essencial. Ele proporciona à população o acesso ao trabalho, lazer, educação, saúde, principalmente à classe baixa que se utiliza quase exclusivamente deste serviço para realizar os seus deslocamentos diários. Porém, quando o mesmo não é um “serviço adequado”, gera uma enorme exclusão social, uma vez que impede o acesso de parte da população a estes serviços que são essenciais na vida do cidadão.

O Ipea (2006) considera como “serviço adequado” o disposto na Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei n.º 8.987/95), ou seja, o serviço adequado é aquele que atende às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. O maior problema percebido pela população atualmente é a falta de modicidade nas tarifas que, segundo estudos realizados na RMBH e ratificados pelo Ipea (2006), apenas os chefes de família com renda mensal acima de cinco salários mínimos, em valores de 2000, têm capacidade de pagar as tarifas dos serviços para os seus deslocamentos diários para o trabalho.

Além dos problemas operacionais relacionados acima, a alta carga tributária, que incide sobre o setor, também é uma das grandes responsáveis por tarifas tão altas, aliada ao grande número de gratuidades concedidas a determinadas classes da população, que são financiadas pelos usuários pagantes do sistema.

O estado perde a legitimidade por não prestar um serviço de transporte² de qualidade e com tarifas acessíveis, dando lugar ao transporte clandestino, que leva o sistema de transporte por ônibus perder a atratividade e o preço desta ineficiência é pago pelo usuário, através do alto custo da tarifa, pois quanto menor o número de passageiros pagantes maior é a tarifa, gerando graves conseqüências, conforme relata o Ministério das Cidades, 2006:

Este quadro tem duas graves conseqüências, de um lado, um círculo vicioso que se acelera e se consolida na medida em que a queda do número de passageiros pagantes provoca o aumento das tarifas e este aumento expulsa mais gente do sistema, de outro lado, a expulsão da parcela mais pobre da população do acesso aos serviços de transporte empurra essas pessoas para a exclusão social.

1.1.3 Objetivos propostos

O objetivo é estudar alternativas de política tarifária para redução da tarifa de ônibus do sistema de transporte coletivo do município e da RMBH, visando à inclusão social.

O que se pretende é simular o valor da tarifa do transporte coletivo por ônibus no município e na RMBH, através de informações e dados sobre os fatores que incidem sobre os custos dos serviços, adotando a metodologia após aplicação de algumas medidas propostas pelo Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – MDT e analisar os impactos na política tarifária. Esta análise poderá subsidiar a formulação de políticas públicas, principalmente, de ordem tributária de forma que toda a população tenha acesso ao transporte público urbano.

1.1.4 Estrutura do trabalho

Este trabalho é constituído de oito capítulos. O primeiro capítulo é uma discussão teórica sobre o mercado e suas falhas. Por ser um serviço de utilidade pública de caráter essencial e um mercado onde se considera que a existência de mais de um produtor é uma atividade antieconômica, o transporte coletivo urbano é considerado um monopólio natural. Portanto, foi feita uma maior abordagem sobre este tema, relatando as discordâncias sobre as argumentações que consideram a necessidade de regulamentação do monopólio natural, como a concorrência de Demsetz e a teoria dos mercados contestáveis. E, por fim, é feita uma análise sobre a forma de atuação do Estado, através da regulamentação.

O histórico da regulação do serviço de transporte público no Brasil é relatado no capítulo três, que aborda também a delegação dos serviços através de concessão e permissão

² A operação do serviço de transporte coletivo urbano é delegada à iniciativa privada, através de concessão ou

que obrigatoriamente são antecedidas por licitação – processo onde se promove a competição para entrada no mercado.

No quarto e quinto capítulos abordam-se as formas de remunerar as empresas operadoras do serviço de transporte coletivo por ônibus e as políticas tarifárias que norteiam o valor da tarifa, as formas de cobrança, as distinções entre usuários e beneficiários, a participação de recursos extratarifários.

O sexto capítulo comenta a formação do preço das tarifas baseada na metodologia de cálculo tarifário do EBTU/GEIPOT, que é utilizada na maioria das cidades brasileiras. São apresentadas também as planilhas contendo a composição dos custos das tarifas praticadas em Belo Horizonte e na RMBH.

No sétimo capítulo, após apresentar o contexto político e institucional em que está inserido o sistema de transporte público urbano, levantam-se algumas das principais propostas de barateamento da tarifa, elencadas pelo MDT, e faz-se a simulação da redução das tarifas do município de Belo Horizonte e da RMBH, apresentando os resultados encontrados e os efeitos dos mesmos para os usuários do sistema de transporte coletivo por ônibus do município e da RMBH.

E no último capítulo são apresentadas as considerações finais deste estudo.

1.2 METODOLOGIA

Revisão teórica existente sobre o tema e levantamento, junto aos órgãos gerenciadores, das metodologias utilizadas para definição do valor das tarifas no município de Belo Horizonte e na região metropolitana.

Levantamento de dados das planilhas de composição de custo das tarifas praticadas pela BHTRANS – Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte e Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais - SETOP/MG.

2 FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS

2.1 EQUILÍBRIOS DE MERCADO

O sistema de mercado foi descrito, em 1776, com a idéia da mão invisível de Adam Smith. Segundo ele, o mercado é alto regulador e a riqueza das nações cresceria somente se os homens, através de seus governos, não impedissem o sistema competitivo, através de concessões de privilégios especiais. Smith escreve: “cada indivíduo procura apenas seu próprio ganho. Porém, é como se fosse levado por uma mão invisível para produzir um resultado que não fazia parte de sua intenção. Perseguindo seus próprios interesses, freqüentemente promove os interesses da própria sociedade, com mais eficiência do que se realmente tivesse a intenção de fazê-lo”. A excessiva intervenção e restrições do governo na economia eram totalmente criticadas por ele e suas idéias foram amplamente aceitas por economistas da época, formando a teoria econômica clássica, que mostra o sistema econômico como um sistema fechado³ de relações sociais.

Para Smith a intervenção do estado em atividades econômicas impedia a *mão invisível* do mercado, Marx a considerava um instrumento de acumulação de capital e Keynes entendia o Estado como formulador e executor de política anticíclica. Todos separavam a vida econômica da vida social dos indivíduos e tinham o Estado como um ator prejudicial ao sistema econômico.

Após a segunda guerra mundial a ordem econômica começou a abrir espaço para a ação ativa e continuada do estado na economia capitalista, uma vez que foram identificadas falhas estruturais na operação das economias capitalistas, admitindo-se a possibilidade da existência de conflitos entre a racionalidade individual e a racionalidade social.

Porém, para intervir em atividades econômicas, eram necessárias justificativas jurídica e econômica. Os Estados Unidos atribuíram a causa em nome do “interesse público”, para participar de atividades que atenderiam a sociedade como um todo - transporte terrestre e aéreo, telefonia, energia elétrica. Esse era o argumento que sustentava a necessidade de regulamentação dos serviços de utilidade pública e legitimava a intervenção do estado no âmbito econômico.

³ Sistema auto-suficiente, onde os resultados são alcançados de forma espontânea sem influência de forças políticas, culturais, religiosas.

O interesse público era considerado pelos estudiosos uma justificativa jurídica plausível, porém, economicamente falando, era insuficiente, se considerarmos que todo bem ou serviço de consumo de uso generalizado envolve o interesse público.

Somente após a Teoria Econômica do Bem-Estar⁴ que a intervenção estatal foi admitida nas dinâmicas econômicas do mercado, considerando-se que o mesmo é vulnerável a falhas passíveis de regulação e suas ineficiências poderiam ser diminuídas ou eliminadas pelos agentes reguladores, através de medidas regulatórias.

Foi com os teóricos da Economia do Bem-Estar, entretanto, que ficou delineada o que se poderia hoje entender como uma teoria da regulamentação. No âmbito do pensamento de Musgrave, entre outros, o Estado teria o papel de promover o desenvolvimento econômico e regular os desequilíbrios do mercado. Os objetivos da sua presença na economia seriam o fomento e a estabilização do crescimento, a redistribuição de renda e a garantia da maximização da utilidade coletiva (SANTOS E ORRICO, 1996).

2.2 FALHAS DE MERCADO

De acordo com a teoria do bem-estar social, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos eficiente, quando existe a otimização dos excedentes do produtor e do consumidor. No sentido de Pareto⁵, uma situação econômica é ótima quando, ao usar as possibilidades tecnológicas e os recursos de uma sociedade, não haja melhor forma de organizar a produção e a distribuição de bens que permita melhorar o bem-estar de um indivíduo, sem diminuir o bem-estar de outros indivíduos pertencentes à sociedade.

O meio de identificar a situação onde a intervenção do Estado pode levar à melhoria no ótimo de Pareto é através dos dois teoremas básicos:

Primeiro teorema - Pareto eficiente ou ótimo de Pareto - diz que não há rearranjo de alocação de recursos tal que alguém possa ficar melhor sem, ao mesmo tempo, fazer com que alguém fique pior.

Segundo teorema - Desde que haja uma correta distribuição inicial de recursos, qualquer situação ótima de Pareto pode ser atingida como um equilíbrio competitivo.

A ocorrência de um ótimo de Pareto é bastante restritiva, pois só é garantida pelos teoremas de bem-estar em mercados sob concorrência perfeita (em qualquer outra condição de mercado, o equilíbrio não trará necessariamente preço igual a custo marginal).

Contudo, existem algumas circunstâncias que impedem a eficiência dos mercados privados a atingir uma situação ótima Paretiano, conhecidas como "falhas de mercado". São

⁴ Preocupa-se com o bem-estar do indivíduo ao invés do bem-estar da sociedade.

inúmeras as falhas existentes ou potenciais que evidenciam a incompetência do mercado em solucionar problemas relacionados com a alocação dos escassos recursos de uma determinada sociedade e fundamentam a intervenção do Estado na atividade econômica (falhas de competição que se refletem na existência de monopólios naturais, externalidades, custos de transação, bens públicos, mercados incompletos, retornos crescentes, desemprego e inflação).

Além das falhas acima, ainda podemos mencionar a redistribuição de renda/riqueza e bens meritórios como razões para a intervenção do Estado na economia.

2.2.1 MONOPÓLIO NATURAL

Entre as falhas de mercado existentes, este trabalho aprofunda somente sobre o monopólio natural, pois no Brasil o transporte de passageiro é considerado um monopólio natural regulado, sendo objeto de concessões específicas.

Desde os anos 60 a situação exemplar que exigia a regulamentação do estado era o monopólio natural, argumento central para regulação. O termo monopólio “natural” implica que o resultado “natural” das forças de mercado é o desenvolvimento de uma organização de monopólio (FERGUSON, 1980: 316-317 - apud Johnson, Saes e outros. 1996).

Os autores citam ainda:

Não se torna difícil a exemplificação do monopólio natural virtualmente, todos os serviços públicos são monopólios naturais e vice-versa. Serviços municipais de água, companhias de energia elétrica, sistema de disposição de esgoto, companhias telefônicas e muitos serviços de transporte são exemplos de monopólios naturais, tanto em níveis locais quanto nacionais. (FERGUSON, 1980: 317)

A teoria do monopólio natural supõe a existência de rendimentos crescentes de escala – ou seja, que os custos são subaditivos, no sentido de que a produção de q unidades por um único produtor se dá a custos menores do que se teria caso as q unidades fossem produzidas por mais de um ofertante. Nessa situação, qualquer competição é predatória, o mercado tende naturalmente a ser monopolizado e se produzem, a médio e longo prazo, efeitos nocivos sobre preço, qualidade e produtividade (Gutierrez, 2000).

Entretanto, alguns economistas expressavam suas discordâncias, conforme relatam Johnson, Saes e outros (1996):

Duas posturas extremas, uma acreditava que a intervenção do Estado garantia a defesa do “interesse público” (ou dos consumidores), impedindo práticas monopolistas. Outra afirmava que a intervenção assegurava o monopólio onde ele existe ou mesmo criava condições monopolistas nas quais não era ele um componente “natural”.

⁵ Economista e sociólogo italiano (1848 – 1923).

Stigler, 1971 (apud Mattos, Prado e outros. 2004), após análise do comportamento individual dos políticos (ou mesmo dos agentes regulamentadores) considerou os agentes políticos como maximizadores do seu próprio interesse. Para ele, os políticos apoiam certos tipos de regulamentação que maximizam seu poder, dinheiro e voto:

Uma vez que o objetivo último desse político é garantir e aumentar o seu poder, ele opta por decisões que beneficiarão eleitores que são seus simpatizantes. Ademais, decisões sobre políticas regulatórias podem também gerar contribuições de campanha, propinas ocasionais, ou trabalhos bem pagos após a vida pública.

Esses pressupostos identificariam Stigler com a chamada *Teoria da Captura*⁶. Segundo ele, não é com o bem-estar social, por si só, que os políticos realmente se preocupam. O bem-estar social importa apenas no sentido de que as fatias a serem distribuídas serão maiores caso o bolo seja maior.

Vale mencionar também outras posturas críticas que acreditavam que a regulamentação era desnecessária, como a Concorrência Demsetz e a Teoria dos Mercados Contestáveis:

- Concorrência de Demsetz⁷: segundo Johnson, Saes e outros, a crítica de Demsetz parte da hipótese de que a concorrência dentro do mercado não significa necessariamente a ausência de concorrência, pois esta pode existir no momento da conquista do mercado e esse passo é geralmente ignorado na Teoria do Monopólio Natural: “A Teoria do Monopólio Natural é deficiente porque não revela os passos lógicos que conduzem das economias de escala na produção ao preço de monopólio no mercado.” (Demsetz, 1988. 268). Para os autores, Demsetz, sugere que o processo pelo qual um produtor assegura um monopólio natural pode ser comparado ao de um leilão, onde os candidatos apresentam suas propostas admitindo que serão os únicos prestadores do serviço, no entanto, não podem fixar preços de monopólio, sob pena de serem derrotados no “leilão”. A concorrência de Demsetz parte do pressuposto que os insumos estão disponíveis para todos os concorrentes a preços de mercado concorrencial e que o custo da coalizão entre rivais deve ser proibitivamente alto de modo que o resultado do processo seja um leilão competitivo. Porém, em muitos casos de serviços de

⁶ Afirmava que os agentes reguladores tendiam a ser “capturados” pelos agentes objetos da regulação que impunham.

⁷ Competição pelo mercado e não competição no mercado.

utilidade pública, este pressuposto não se aplica (como exemplo, serviços de transporte, energia elétrica), tornando a concorrência de Demsetz, bastante restritiva,

- Teoria dos Mercados Contestáveis: teoria formulada pelo economista americano William Baumol, que afirma que sob determinadas condições, um mercado monopolista apresenta resultados semelhantes ao concorrencial porque esse monopólio pode ser contestado, pois a manutenção de preços excessivamente elevados pode atrair novos produtores e romper o monopólio e a regulamentação perderia sua razão de ser. A concorrência potencial funcionaria assim como um freio à caracterização monopolista do mercado (Johnson, Saes e outros. 1996). Os autores consideram que no caso de produção múltipla (ou seja, a empresa produz vários bens ou serviços e não apenas um), demonstra-se que, mesmo sem economias de escala, é possível chegar-se à situação de monopólio natural por meio da chamada subaditividade de custos ⁸. E completam ainda que, ao produzir vários produtos, uma empresa pode ter custos menores do que várias firmas produzindo isoladamente cada produto, embora as funções tecnológicas possam ser as mesmas. Sob tais condições é possível haver subaditividade de custos sem economia de escala. Esta teoria também não se aplica a todos os serviços de utilidade pública, porém serviu de justificativa para desregulamentação de alguns mercados que apresentavam reduzidos custos de entrada e saída os sunk costs ⁹ próximos do zero, que é o caso do transporte aéreo norte-americano.

Apesar dos argumentos incisivos, favoráveis e contrários, a intervenção estatal nas atividades econômicas tornou-se fundamental, sendo a atribuição do Estado regular as relações entre os diferentes atores do sistema econômico-social, através da regulamentação ou da execução direta dos serviços de interesses públicos, almejando alcançar o nível máximo de bem-estar.

Sendo assim, seu papel é defender os interesses dos consumidores e da sociedade em geral, impedindo que “as empresas na condição de “monopólio natural” explorem de

⁸ Condição em que os custos de produção conjunta são menores do que os custos de produção especializada para qualquer escala e/ou combinação de produtos.

⁹ Custos irrecuperáveis a serem cobertos mesmo sem produção.

forma extorsiva a sociedade, provocando graves falhas de alocação social de recursos” (Aragão, Brasileiro e outros, 2000), e em certos casos, principalmente, em que não existe nenhum capital privado disposto a prestar os serviços essenciais à sociedade, o estado assume o papel de produção direta desses bens ou serviços através de empresa pública.

2.3 REGULAÇÃO ECONÔMICA

Visando à eficiência do equilíbrio competitivo do mercado, o estado pode atuar utilizando-se dos mecanismos do próprio mercado, concedendo incentivos, na expectativa de reação positiva dos atores envolvidos e, conseqüentemente, a maximização dos benefícios gerados pelo sistema. Outra forma de atuação estatal é através da regulamentação que, utilizando medidas regulatórias, minimiza ou elimina os impactos sociais das falhas de mercado.

O estado adota medidas regulatórias de controle, fiscalização, disciplinamento, após análise do monopólio onde se detectam as falhas a serem corrigidas. Aragão e Brasileiro (ET al. -2000,) enumeram os passos organizativos e legais a serem seguidos, através do seguinte fluxograma:

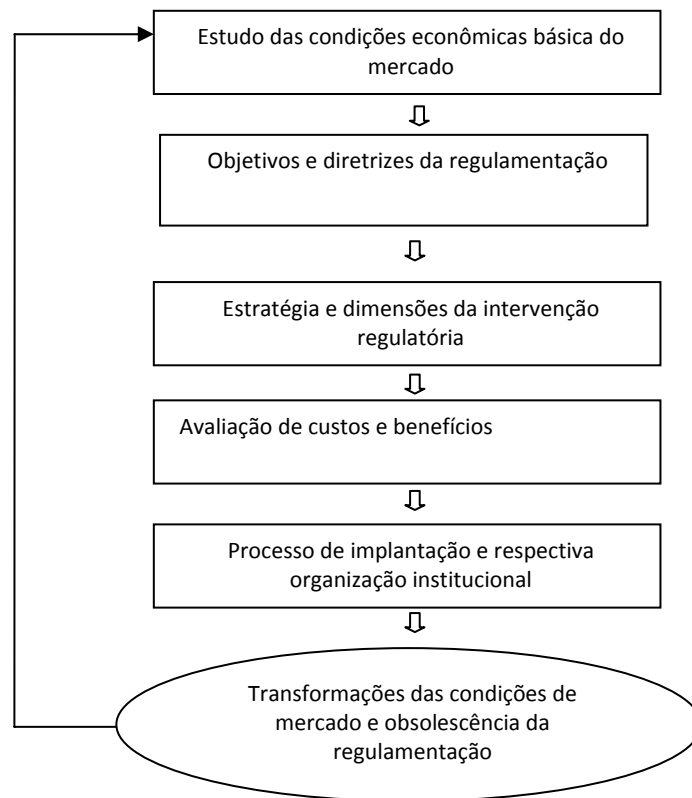


FIGURA 1 - Fluxograma do processo do desenho regulatório

Fonte: Transporte em Tempos de Reforma, pág.59 (2000).

Os autores mencionam ainda as opções de atuação do estado, sobretudo os aspectos tratados a seguir:

- definição dos limites das atividades a serem submetidas à regulamentação:
 - quais atividades devem ser abrangidas pela regulamentação, e quais podem continuar a ser objeto de livre atuação das forças de mercado?,
- definição das condições de entrada:
 - em princípio, em se tratando de monopólios naturais e regulamentados, a entrada não é livre, não se admitindo a competição aberta, tida como ruinosa. Entretanto, para não afrouxar o estímulo à eficiência das empresas monopolistas, o processo de entrada pode ser transformado em um momento de competição (competição pela entrada), geralmente mediante a realização de uma licitação,

- definição de tipos e quantidades de serviço (regulamentação de quantidade):
 - especialmente em se tratando de uma atividade essencial (serviço público), cujo consumo deve ser garantido a todo cidadão, independentemente da situação econômica e geográfica, o Estado incumbe de planejar a atividade (e até de impor determinados investimentos mínimos), de forma que o direito de acessibilidade generalizada possa se realizar efetivamente,

- política de preços:
 - é outro elemento fundamental para efetivar o direito de acessibilidade generalizada. Em princípio, o preço deve, além de ser devidamente módico, tornar a atividade rentável e até atrativa para os investidores, sobretudo se forem previstas outras fonte de remuneração dos exploradores dos serviços. Entretanto, tal garantia do “equilíbrio econômico-financeiro” não pode levar os mesmos a afrouxarem em seu esforço por ganhos e eficiência, pelo que a política regulamentada de preços pode aplicar diversos instrumentos e variantes que incluam o incentivo à eficiência ou mesmo certa competitividade,

- indicadores de desempenho e qualidade:
 - o Poder Público pode instituir e utilizar certos indicadores para premiar as empresas com melhores desempenhos e punir as com pior, instaurando, assim, um processo controlado de competição,

- regulamentação não-econômica:
 - além de garantir o acesso generalizado aos serviços e bens, o Poder Público pode instituir normas no sentido de reduzir ou eliminar externalidades indesejáveis tais como insegurança, poluição, desconforto.

Button (1992), apud Santos e Orrico (1996), classifica os instrumentos de atuação do Estado sobre a economia em medidas fiscais, medidas de controle e regulamentação,

medidas de alocação de direitos de propriedade e medidas relativas a setores concorrentes ou complementares:

- medidas fiscais – São as que influenciam diretamente nos custos das atividades: impostos e taxas; subsídios; multas e incentivos fiscais; fixação e controle de preços ou tarifas,
- medidas de controle e regulamentação – incluem-se os controles de entrada e saída do mercado, de natureza qualitativa e quantitativa; os controles de qualidade e quantidade da produção; e a propriedade estatal dos meios de produção, com a conseqüente execução direta das atividades pelo Estado,
- medidas de alocação de direitos de propriedade – relaciona-se com a existência de externalidades negativas: destina-se internalizar ao produtor ou consumidor os custos que um ou outro impõem a terceiros ou à sociedade. Inversamente, a internalização a um mercado das externalidades positivas por ele geradas pode ser objeto também de alocação de direitos,
- medidas relativas a setores concorrentes ou complementares – objetivam fomentar a racionalidade da produção, reduzir riscos de predação ou lucros rentistas e apoiar a coordenação dos agentes econômicos.

As medidas regulatórias devem ser aplicadas após minuciosa análise das particularidades do serviço de interesse público, visando a sanar falhas do mercado e garantir a maximização do bem-estar social.

3 HISTÓRICO DA REGULAÇÃO NO BRASIL NO SETOR DE TRANSPORTE PÚBLICO

A regulamentação estatal dos mercados de transportes existe desde os primórdios da era moderna. O serviço de transporte é uma das atividades econômicas que mais fortemente sente a presença do estado.

Em face do papel que podem desempenhar nas políticas sociais e econômicas – também ambientais, uma preocupação mais recente-, os serviços de transporte constituem um campo preferencial para a atuação anti-truste e as ações distributivas do Poder Público. Além disso, mercados de transporte sempre foram considerados muitos afeitos a apresentarem falhas. Por isso, o setor sempre foi objeto de uma regulamentação complexa e subsetorialmente diversificada. (SANTOS E ORRICO 1996).

O transporte coletivo é definido, no Brasil, como serviço de interesse comum desde a Constituição de 1946, sendo a sua operacionalização responsabilidade do município. Somente a partir de 1955, as prefeituras assumiram o gerenciamento do transporte coletivo, até então a cargo dos governos estaduais e delegaram a prestação dos serviços aos operadores através de permissão a título precário, por linhas de ônibus.

Em 1973, foram instituídas pela União, através da Lei Complementar nº.14, oito regiões metropolitanas, inclusive a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH (composta, à época, por 14 municípios). Fica definido, nesta Lei Complementar, como serviço comum de interesse metropolitano, dentre outros, os transportes e o sistema viário, transferindo ao Estado a gestão e a provisão dos recursos para o financiamento do setor, no âmbito metropolitano.

Na segunda metade da década de 70, diante da crise que vivia o setor de transporte, caracterizada por altas tarifas e precariedade na gestão dos serviços e diante da demanda crescente em virtude da urbanização acelerada, o Governo Federal passou a atuar na área do transporte urbano de superfície. Em 1976, foram criados o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) e a Empresa Brasileira de Transportes Urbano (EBTU) para exercerem a função de coordenação nacional dos sistemas de transportes urbanos e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), com objetivo de financiar o setor. As tarifas passaram a ser definidas pelo Governo Federal, através do Conselho Interministerial de Preços (CIP).

Neste período, ainda sob o gerenciamento dos municípios, o setor passou por uma grande reestruturação, as empresas privadas foram estimuladas a se organizarem com a

racionalização dos itinerários, a concessão de subsídios e financiamentos para a renovação da frota de veículos, dando-se aí o início da regulamentação do sistema de transporte coletivo em várias cidades brasileiras, através de permissão (a título precário) concedida pelo município.

A partir daí, deram início à criação de entidades metropolitanas, as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos – EMTUs e as Superintendências de Transportes Urbanos – STUs, em algumas regiões metropolitanas do país.

Em 1974, foi instituída a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL – órgão técnico de apoio ao Conselho Deliberativo da região metropolitana, que tratava de todas as questões da RMBH. Somente foi criado um órgão capaz de elaborar e executar um programa metropolitano de transporte em março de 1980, quando foi aprovado o Estatuto Social da Companhia Metropolitana de Transportes Urbanos – METROBEL que, depois de empossada a sua primeira diretoria, no dia 16 de junho do mesmo ano, recebeu prazo de seis meses para assumir todas as atribuições referentes à operacionalização, diretamente ou através de terceiros, do sistema viário e de transportes de interesse comum dos municípios.

Na segunda metade dos anos 80, o Governo Federal se afastou da organização e financiamento do transporte coletivo, pelos motivos relatados por Gomide e Orrico Filho (2000):

A crise provocada pelo segundo choque do petróleo, o esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações, os desequilíbrios externos e o conseqüente aumento do processo inflacionário, fizeram com que na segunda metade dos anos 80 depauperasse o padrão de financiamento da política de transporte adotada pelo Governo Federal. A desestruturação progressiva do FDTU, provocada pela escassez de recursos, o movimento de descentralização político-administrativo e a reforma tributária decorrentes da Constituição de 1988, enfraqueceram a EBTU, culminando com a extinção desta empresa em 1990.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, declara o transporte coletivo como um serviço público de caráter essencial a ser executado direta ou indiretamente – mediante concessão ou permissão – pelo município. O § 3º do artigo 25 deixa a cada Estado a atribuição de detalhar a questão metropolitana através de uma Lei Complementar (Neto, 2000).

Com o fortalecimento das bases institucionais e financeiras dos municípios para a gerência do transporte coletivo urbano, após a Constituição de 1988, deu-se início a um conflito entre órgãos metropolitanos e locais na definição de competências para o exercício das atividades de gerenciamento dos sistemas de transporte que extrapolam as fronteiras dos municípios ou que neles penetram vindos de municípios vizinhos. Foram encontradas muitas

dificuldades em separar, no caso do transporte coletivo, o que é de interesse local e o que é de interesse metropolitano.

Em muitas cidades brasileiras, as linhas intermunicipais, consideradas de interesse metropolitano passaram a ser regulamentadas pelo Estado através dos Departamentos de Estradas de Rodagem – DER e as linhas de interesse local foram transferidas para a responsabilidade direta do município. Na RMBH o gerenciamento do serviço intermunicipal foi transferido para o DER/MG e posteriormente à SETOP/Superintendência de Transporte Metropolitano e alguns municípios criaram, gradativamente, seus órgãos gestores para o gerenciamento do transporte de interesse local, tais como: Belo Horizonte – BHTRANS, Betim – TRANSBETIM, Contagem – TRANSCON.

3.1 A REGULAMENTAÇÃO ECONÔMICA DO TRANSPORTE COLETIVO

Muito foi discutida a intervenção do estado nos serviços de transporte coletivo por ônibus, que devido às especificidades da sua produção são regulamentados. Para Orrico Filho e Gomide (2000) “está na importância da coordenação tarifária e temporal da operação a necessidade da função reguladora da autoridade pública. O controle da entrada no mercado, da quantidade dos serviços e das tarifas, evitaria, dessa maneira, a instabilidade da oferta, a queda da confiabilidade na operação e a fixação de preços excessivos, garantindo a estruturação de redes integradas de serviços e protegendo os serviços mínimos que o livre mercado, por si só não garantiria”.

A produção de serviços de transporte coletivo das cidades brasileiras é feita por várias companhias privadas operadoras e regulamentada pelos Poderes Públicos tanto nos aspectos técnicos quanto nos econômicos (Orrico Filho e Santos, 1996).

De um modo geral, os serviços são operados por empresas privadas, porém, a regulamentação dos transportes coletivos urbanos no Brasil é bastante diversificada, como relata Aragão e Marar, 2006:

Na medida em que o Brasil constitui uma república federativa, onde os governos estaduais e municipais gozam de um alto grau de autonomia legislativa, a regulamentação concreta dos serviços diverge de estado para estado e de município para município.

O Poder Público através, dos órgãos gestores, definem o itinerário das linhas, as frequências, a qualidade e as tarifas. A regulamentação se faz basicamente na forma de delegação dos serviços e na forma de remuneração das empresas operadoras contratadas.

3.1.1 DELEGAÇÃO

A delegação, na maioria das cidades brasileiras, é feita através de concessão e permissão. A Lei 8.987/95 definiu a obrigatoriedade da licitação como antecedente da concessão e permissão.

O arcabouço jurídico-institucional que trata das concessões de serviços públicos é composto pelas Leis 8.666/93, 8.987/95, 9.074/95, 9.468/98 e 11.445/07. A legislação específica das concessões foi promulgada em 1995, que derroga, no que for contrária à Lei 8.666/93 (Lei das licitações), que permanece exercendo seu papel, supletivamente, quanto à licitação dos serviços.

As empresas operadoras, na maioria das cidades brasileiras, tinham concessões ou permissões sem o prévio processo licitatório por tempo indeterminado ou prorrogado automaticamente. A partir da Lei das concessões, em 1995, com a exigibilidade da licitação para atribuição de novas concessões e permissões, os municípios tiveram que rever esta situação e gradativamente foram realizando as licitações para contratação de serviços de transporte coletivo de passageiros, nos moldes da nova legislação. Foi um processo traumático na maioria dos municípios, houve resistência por parte dos operadores na adaptação do novo regime e as licitações foram marcadas por morosidade e impugnações na tentativa de impedir a concorrência. Vale ressaltar que muitos municípios até hoje não regularizaram a situação e ainda têm delegação a título precário.

Estas leis, além da exigibilidade de licitação para delegação dos serviços, estipulam prazo para término da concessão ou permissão, definem critérios econômicos para eleger o licitante vencedor.

As permissões, usualmente utilizadas na delegação dos serviços de transporte coletivo, não são tratadas isoladamente na Lei das Concessões, conforme mencionado por Orrico Filho e Gomide (2000):

Ressalte-se que um aspecto que ficou confuso com a lei das concessões é o status da permissão. Tradicionalmente tratada como um ato administrativo discricionário e precário, a nova legislação, embora reconhecendo sua precariedade, realçou o seu caráter contratual, praticamente eliminado as diferenças com a concessão (Rangel, 1997).

3.2 LICITAÇÃO

Toda instituição pública tem obrigação de zelar pelo correto uso dos recursos, especialmente quando contrata serviços ou adquire bens. Para isso, deve respeitar as regras dispostas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei das Licitações, e em outros instrumentos normativos que procuram assegurar ao órgão público a escolha da melhor proposta em termos de qualidade e preço.

A licitação é um processo onde se promove a competição para a entrada no mercado e antecede o contrato administrativo que é o instrumento formal da delegação.

Como o transporte público, no Brasil, é constitucionalmente concebido como serviços de utilidade pública, fica a administração pública responsável pela regulamentação econômica, quantitativa e qualitativa, através de concessão à iniciativa privada, que se ingressa na atividade depois de devida tramitação de licitação e assinatura de contrato administrativo.

A concessão de serviços públicos é obrigatoriamente feita através de concorrência, que é a modalidade de licitação mais completa. Nessa modalidade, o processo licitatório é subdividido em duas fases: a habilitação, que avalia a idoneidade dos licitantes através de documentação exigida e apresentada, e a seleção entre as proposta dos habilitados, que se baseia em critérios econômicos.

Todas as regras de todos os seus procedimentos e atos de habilitação e seleção estão estabelecidas no edital, que tem seu conteúdo mínimo determinado pela Lei 8.987/95, no caso de concessões de serviço público.

No caso do transporte coletivo, o licitante deverá apresentar, em sua proposta, que tem capacidade de operar os serviços, na quantidade e qualidade exigida no edital, a um custo menor do que seus oponentes, sendo que a especificação de todo o serviço é de responsabilidade da autoridade pública, que determina horários, itinerários, frequência, tarifas.

Gomide e Orrico Filho (2000) consideram que as licitações constituem o momento adequado para criar e introduzir um novo quadro de regulação dos serviços, visando à melhoria da qualidade e da eficiência da operação. É, portanto, segundo eles, o momento de estabelecer as novas regras de atuação de cada um, suas obrigações e responsabilidades, direitos e deveres, de introduzir elementos de competitividade nesse mercado. De acordo com os autores, não se pode pensar as licitações como mera formalidade legal para regularizar os

contratos dos operadores. O objetivo delas, seguramente, não é o de manter o *status quo*: a licitação constitui o momento adequado para se criar um novo quadro de relacionamento econômico e institucional entre o Poder Público e as empresas operadoras.

Santos e Orrico Filho (1996) apud Siqueira e Cançado (2000) distinguem dois tipos básicos de licitação no transporte público – por contrato e por franquia – comportando associações que configurariam casos mistos. Segundo eles, na licitação por contrato, o Poder Público especifica com detalhes os serviços a serem produzidos; e na por franquia, as empresas competem pelo direito de prestar com exclusividade serviços em condições de operação definidas por elas mesmas, ressalvada a competência da autoridade para a fixação de parâmetros mínimos de serviços.

Para Aragão (1997b) apud Gomide e Orrico Filho, no primeiro regime básico, a definição dos serviços é realizada exclusivamente pelo Poder Público, cabendo ao operador privado tão somente a execução dos serviços pré-determinados e o segundo é aquele onde existe a parceria público-privada na definição dos serviços, sendo que o operador participa do desenho da rede, permanecendo com o Poder Público a definição das diretrizes da política de transportes.

A maioria das grandes cidades brasileiras já se adequou à Lei das Licitações, selecionando as operadoras através de concorrência pública, sendo o objeto da concessão áreas ou lote de veículos, desvinculando-os de linhas, como era o sistema prevalecente e com o prazo de duração determinado, normalmente oito anos ou mais.

Em Belo Horizonte, o edital de licitação foi elaborado pela BHTRANS, órgão municipal vinculado à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – PBH, responsável pelo gerenciamento dos serviços de transporte público por ônibus, que adotou o modelo de concessão por lote de veículo, por um período de dez anos. A licitação foi realizada em 1997/1998 e encontra-se, agora, em fase de nova licitação.

O sistema intermunicipal urbano e semi-urbano, que abrange 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, gerenciado pela SETOP/Superintendência de Transporte Metropolitano, foi licitado no modelo de Redes Integradas – Rit's – constituído de sete lotes por um período de concessão por 30 anos. A concorrência foi por técnica e preço com ônus através de outorga.

4 REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS

Segundo Orrico Filho e Santos (1996) a remuneração empresarial é determinada por duas condições, quais sejam:

- a) a cobertura dos custos diretos de operação; e
- b) a adição de uma taxa de remuneração, via de regra com base no capital investido.

A remuneração tem como objetivo ressarcir aos operadores, todos os custos inerentes à produção dos serviços, bem como o retorno do capital imobilizado e os riscos da operação.

Ao poder público cabe o estabelecimento das tarifas, sob a ótica da eficiência econômica, de modo que a mesma não seja muito elevada, pois penalizará o usuário e não muito baixa que não cobrirá os custos dos operadores.

4.1 FORMAS DE REMUNERAÇÃO

Para Orrico Filho e Santos (1996) as formas de ressarcimento das empresas operadoras de ônibus urbano podem ser reunidas em dois grandes grupos, com duas variantes possíveis: *Modelo Tarifa e o Modelo Receita Pública*.

4.1.1 Modelo tarifa

Neste modelo os operadores são remunerados pelas receitas arrecadadas por seus veículos em operação, a remuneração é feita pelo usuário e o valor pago vai diretamente para o caixa da empresa prestadora do serviço. Ele é pouco utilizado, principalmente nos grandes centros urbanos, devido à existência de linhas e serviços pouco atrativos aos operadores e pela competição gerada, principalmente nos corredores, onde a disputa por usuários provoca danos ao sistema.

4.1.2 Modelo receita pública

É a forma de remuneração mais utilizada recentemente. O ressarcimento é estabelecido previamente no contrato de delegação assinado entre as partes e não tem relação com a receita arrecada na operação dos serviços. A receita arrecadada constitui “receita pública” e a remuneração é processada por uma entidade governamental dentro de um critério pré-estabelecido (com base no quilômetro rodado, pelo custo do serviço prestado ou por

acesso de passageiros). A apropriação dos aumentos de insumos é feita imediatamente e os riscos com a demanda são assumidos pelo órgão gestor, podendo eventualmente haver complementação de receita com recursos públicos.

Nesse modelo, normalmente, é feita a compensação tarifária, através da transferência de receitas entre as empresas superavitárias e deficitárias, baseada nos custos das empresas, e ou no número de passageiros transportados. Essa operação é feita pelas câmaras de compensação tarifárias (CCT's), que eliminam os desequilíbrios financeiros, compensando os déficits da operação de uma linha pelos superávits de outra.

5 POLÍTICAS TARIFÁRIAS

Tarifa é o valor estabelecido pelo Poder Público que o usuário paga pela utilização de serviços públicos. Na definição deste valor o órgão gestor utiliza-se de uma política tarifária que segundo o Relatório Técnico - NTU (2005) deverá considerar três aspectos:

- objetivos: resultado que se espera com a aplicação da política;
- estrutura tarifária: maneira de cobrar pelos serviços, envolvendo o nível de preços, as estratégias de cobrança e as opções de pagamento;
- tecnologias de cobrança: ferramentas (equipamentos, procedimentos e programas) utilizadas para operacionalizar a venda de bilhetes e o controle de pagamento de tarifas.

Os objetivos das políticas tarifárias no transporte público, segundo a NTU, podem ser classificados em quatro grupos principais:

- sociais: relativos à redistribuição da renda; à melhoria das oportunidades de deslocamento para os grupos menos favorecidos e à facilidade para compra e utilização de bilhetes;
- ambientais: ligados ao desestímulo aos movimentos para áreas de risco ambiental; à redução do congestionamento de tráfego e dos acidentes e à redução da poluição sonora e do ar;
- econômico-financeiros: referem-se à cobertura dos custos; ao estímulo ao uso mais intenso da capacidade instalada e à economia de fatores;
- operacionais: voltados para a facilidade de aquisição e cancelamento de créditos; a redução da evasão de receitas e de fraudes e o incentivo à melhoria do desempenho administrativo.

Esses objetivos configuram a política tarifária como uma política pública onde o estado intervém visando à equidade social, a otimização da ocupação do solo e o equilíbrio econômico e financeiro do sistema, de modo que atenda aos interesses de todos os atores envolvidos.

A NTU (2004) alerta: “Na formulação da política tarifária, deve-se ficar atento ao problema de exclusão social que dela podem recorrer”.

A política tarifária contempla um conjunto de ações e decisões, pressionadas pelo contexto econômico e social, que norteiam o valor da tarifa, as formas de cobrança, as distinções entre usuários e beneficiários, a participação de recursos extratarifários.

5.1 TARIFA

Tradicionalmente, em muitas cidades brasileiras, o valor da tarifa é definido com base no custo médio por passageiro pagante transportado, apurado na planilha de custos; ou seja, divide-se o custo total dos serviços por quilômetro pelo total de passageiros pagantes por quilômetro. Este método objetiva a cobertura total dos serviços, garantindo ao operador o ressarcimento dos custos e lucro estabelecidos em uma política tarifária.

Existem outros modelos para definição do valor da tarifa, tais como tarifa pelo custo marginal, tarifa teto, atualmente utiliza-se também “Licitações competitivas”, onde o valor da tarifa é definido na licitação com critério menor tarifa, lembrando que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser mantido, conforme ressalta Aragão (1996):

Evidentemente, uma vez definida a tarifa pela competição (competição antes de se iniciarem os serviços, e não durante a execução na rua), cabe ao Poder Público preservar “as condições efetivas da proposta” (cf. art.37, XXI), procedendo às revisões necessárias e mantendo equilíbrio econômico do contrato (Lei n.º 8.987/95, art.9º, §§ 2º e 4º).

Todos os atuais modelos para definição da tarifa objetiva a cobertura total dos custos dos serviços, pois são raros os casos que o poder público subsidia o sistema de transporte coletivo por ônibus¹⁰.

5.2 FORMAS DE COBRANÇA

A NTU (2008) considera como base para cobrança das tarifas o tipo de trajeto realizado e o tipo de usuário do serviço. No primeiro caso o usuário paga a tarifa proporcional à distância percorrida (tarifa quilométrica ou por seção), ou comprimento da linha de transporte utilizada (tarifa por linha) ou a área geográfica (tarifa por zona). No segundo caso, cria-se tarifa diferenciada aos diferentes segmentos do mercado de transporte utilizando-se de critérios comerciais e sociais.

¹⁰ Somente o sistema de transporte coletivo por trens urbanos e metropolitanos é subsidiado pelo poder público.

Segundo a NTU (2005), várias tarifas podem ser criadas para levar em conta as diferenças entre usuários, a qualidade dos serviços, a extensão das viagens ou o momento em que são realizadas. Porém a diversificação de tarifas é muito pouco utilizada nas cidades brasileiras, prevalecendo a tarifa única devido à fácil operacionalização e sob o argumento de que a população mais rica que faz viagens mais curtas subsidiaria os custos de transporte da população mais pobre que, normalmente, mora em regiões mais distantes e tem o ônibus como a opção modal de transporte.

5.2.1 Tarifa única

Com base no pressuposto da existência de subsídio cruzado entre usuários de renda alta e renda baixa, a tarifa única é chamada de “tarifa social”. Segundo a NTU (2005), setenta e três por cento das cidades com população acima de cem mil habitantes utilizam a tarifa única.

Atualmente a unificação tarifária é atualmente bastante criticada, é acusada de desestimular o usuário a usar o serviço para viagens curtas, de criar dificuldades para remunerar adequadamente as empresas de transporte e de contribuir para que as cidades se espalhem geograficamente por longas distâncias, deixando áreas vazias entre o centro e os últimos bairros. Conforme Ministério das Cidades (2006):

A adoção do modelo da tarifa única cria o subsídio dos usuários que fazem curtos deslocamentos àqueles que percorrem longas distâncias. Esse tipo de subsídio contribuiu de maneira decisiva ao longo dos anos, para o processo de periferização das cidades e para o aumento da motorização individual, pois estabelece uma correlação econômica entre o custo do transporte e o local da moradia. De um lado, os usuários que moram em periferias mais distantes têm na tarifa barata um estímulo à permanência no local ou até mesmo à migração para locais mais distantes. Ao mesmo tempo, os usuários que fazem deslocamentos consideram o valor da tarifa excessivo e são estimulados, ou à aquisição de veículo particular, cujo desembolso imediato (gasto com combustível), é equivalente ao valor da tarifa ou a procurarem locais de moradia mais distantes onde os imóveis são mais baratos.

Com relação à periferização das cidades, a NTU (julho/2005) acrescenta:

Esse fenômeno prejudica o próprio transporte público, já que, quanto mais longe, maior é o custo do serviço e também dificulta o fornecimento de vários outros itens estruturais, como energia e saneamento básico.

5.2.2 Tarifa diversificada

A tarifa diversificada implica em pagamento de valor diferente para cada tipo de viagem ou tipo de usuário. Várias tarifas podem ser criadas com base na distância percorrida

pelo usuário, no dia e horário de realização da viagem, na quantidade de viagens realizadas em um determinado período de tempo, nas condições sociais do usuário. O inconveniente da adoção da tarifa diferenciada é a necessidade da implantação do sistema de bilhetagem eletrônica que apresenta custos elevados.

A integração tarifária, bastante utilizada atualmente nas grandes cidades brasileiras, é uma forma de diversificação tarifária. Quando o usuário necessita da utilização de mais de um ônibus para chegar a seu destino, recebe desconto ou gratuidade na segunda tarifa (tarifa temporal). Esta forma de cobrança já existe no Brasil há alguns anos, porém somente era feita quando o transbordo se dava em terminais fechados. Atualmente, com o sistema de bilhetagem eletrônica, várias cidades estão adotando a integração tarifária temporal, em qualquer ponto da rede, beneficiando bastante o usuário. A justificativa para que isso exista baseia-se no fato de que, para os usuários do transporte, o ideal seria que para cada trajeto houvesse uma linha de transporte. Assim, ele pagaria apenas uma condução para fazer o seu deslocamento. Acontece que, em cidades grandes, existe um número quase infinito de possíveis itinerários e apenas os de maior demanda são viáveis economicamente. Dessa maneira, a integração tarifária é uma espécie de compensação ao usuário pelo fato de não existir uma linha direta para o deslocamento que ele deseja fazer. NTU (julho/2005).

No município de Belo Horizonte foi adotada a meia tarifa na segunda passagem no sistema de transporte coletivo. Segundo a BHTRANS, ela se destina a quem utiliza duas linhas de ônibus municipais diferentes em um intervalo máximo de 1h30 e paga com o Cartão BHBUS. O usuário paga a tarifa integral na primeira linha utilizada e metade da tarifa na segunda. Esta medida proporcionou uma significativa redução na despesa com transportes, principalmente para aqueles que necessitam de utilizar dois ônibus para seus deslocamentos diários e não são beneficiados com o vale transporte, que é o caso do trabalhador informal.

5.3 GRATUIDADES E DESCONTOS

Este é um importante item da política tarifária. Desconto é um abatimento x na tarifa e gratuidade é um desconto de cem por cento, concedidos a determinados usuários, na maioria, idosos e estudantes. Os maiores de 65 anos têm garantida, nacionalmente, a gratuidade nos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos através da Constituição Federal e do estatuto do idoso. As demais concessões são feitas através das câmaras

municipais e assembleias estaduais, normalmente, sem a indicação da respectiva fonte de custeio e muitas vezes, sem a devida justificativa social. Aragão (2006) lembra:

Contudo, pelo art.35 da Lei n.º 9.074/95, qualquer lei que estabeleça favorecimento tarifário destinado a grupos específicos deverá especificar a fonte de recursos para cobrir a diferença deixada pela redução das receitas; ou, alternativamente, determinar correspondente aumento tarifário.

Cada município tem sua legislação, na maioria deles os estudantes têm descontos na tarifa, com exceção de Belo Horizonte que concede a gratuidade¹¹ a pessoas com deficiência física, mental, auditiva ou visual; doentes renais crônicos; idosos maiores de 65 anos; empregados das empresas subconcessionárias do transporte público por ônibus; policiais militares; menores de cinco anos no colo; carteiros e mensageiros dos Correios; oficiais de Justiça do Trabalho e da Justiça Federal; e aos agentes de Inspeção do Ministério do Trabalho.

Como na maioria dos casos o poder público não contribui com os recursos necessários para cobertura dos custos dessas gratuidades, o ônus do pagamento fica para os trabalhadores, quase sempre de baixa renda, pois a tarifa é calculada rateando o custo dos serviços pelos usuários pagantes. Quanto maior o número de gratuidades existentes no sistema, menor será o número de passageiros pagantes e maior será a tarifa paga pelo penalizado trabalhador brasileiro.

5.4 VALE-TRANSPORTE

É um mecanismo de subsídio que garante aos empregados o deslocamento residência-trabalho-residência, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou semi-urbano, comprometendo no máximo 6% do seu salário básico ou vencimento, o restante é financiado pelo empregador, pessoa física ou jurídica. O vale-transporte foi instituído pela Lei n.º 7.418, de 16 de dezembro de 1985, posteriormente alterada pela Lei n.º 7.619, de 30 de setembro de 1987, e, disciplinada pelo Decreto n.º 95.247, de 17 de novembro de 1987.

¹¹ Para conhecer melhor a história das gratuidades no sistema de transporte coletivo de Belo Horizonte, cf.: OLIVEIRA, 2000.

6 FORMAÇÕES DO PREÇO

Para efetuarmos o cálculo da tarifa é necessário que seja definido o Custo Quilométrico, que representa a soma dos custos variáveis e custos fixos. Ao contrário dos custos fixos, os custos variáveis alteram de acordo com a quilometragem percorrida.

A maioria das cidades brasileiras segue orientação do Ministério dos Transportes – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos/Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes - EBTU/GEIPOT na metodologia de cálculo tarifário, somente os coeficientes variam a critério dos órgãos gestores.

6.1 CUSTOS VARIÁVEIS

Combustível – Para calcular o custo do combustível por quilômetro utiliza-se um coeficiente conforme tabela abaixo:

TABELA 1
Coeficiente de Consumo de Combustível (l/km)

Tipo de Veículo	Limite Inferior	Limite Superior
Leve	0,35	0,39
Pesado	0,45	0,50
Especial	0,53	0,65

Fonte: Instruções práticas para Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos – GEIPOT, 1994.

Lubrificantes – É utilizado um coeficiente com limite inferior de 0,04 e superior de 0,06 sobre o litro de combustível para definição do custo com lubrificantes por quilômetro rodado.

Rodagem – É composto da despesa com pneus, recapagens, câmaras de ar e protetor.

Peças e Acessórios – Para calcular o custo com peças e acessórios por quilômetro também se utiliza de um coeficiente com limite inferior de 0,0033 e superior de 0,0083 sobre o preço do veículo.

6.2 CUSTOS FIXOS

Custo de capital:

- depreciação – Percentual pago ao operador pelo desgaste ou obsolescência tecnológica dos bens de capital (veículos, equipamentos, máquinas e instalações) investidos pela empresa na operação dos serviços;
- remuneração – É uma taxa pré-determinada que remunera o operador pelo investimento em máquinas, veículos, instalações, ainda não depreciados. Na planilha GEIPOT utiliza-se a taxa de 12% a.a.;
- despesas com pessoal – Incluem neste item os salários do pessoal de operação (motorista, cobrador e despachante), manutenção, administração e da diretoria assalariada, bem como os benefícios que incluem: auxílio-alimentação, cesta básica, uniforme, plano saúde;
- despesas administrativas¹² – Sua composição varia de acordo com a metodologia utilizada. São diversas as formas de apropriar e calcular as despesas administrativas. De um modo geral, ela é composta pela despesa com pessoal administrativo, remuneração da diretoria, benefícios, despesas gerais não diretamente aplicadas na operação (água, energia elétrica, materiais de escritório e outras) seguro obrigatório, imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e seguro de responsabilidade civil.

6.3 CUSTOS TOTAIS

O custo total dos serviços corresponde ao custo quilométrico somado com os tributos – PIS, COFINS, ISS e taxa de gerenciamento que varia a cada município. Segundo o Geipot-1994, como as alíquotas incidem sobre a receita e não sobre o custo, o valor do custo total incluindo tributos é calculado através da seguinte expressão:

$$CT = \frac{CV + CF}{1 - \frac{T}{100}}$$

Onde:

CT = custo total com tributos

CV = custo variável total

¹² Para compreender melhor sobre as despesas administrativas, cf. BOUZADA, 2003.

CF = custo fixo total

T = soma das alíquotas dos tributos

6.4 PLANILHAS PRATICADAS EM BELO HORIZONTE E NA RMBH

Os elementos do custo operacional da tarifa no município de Belo Horizonte e na RMBH, com seus respectivos percentuais de participação, estão representados nas tabelas e gráficos abaixo:

QUADRO N.º 1
 Composição dos Custos do Transporte Urbano por Ônibus no Município de Belo Horizonte -
 Abril/2008

Item	Custo	% do Custo
A	Combustível	18,98%
B	Lubrificante	0,94%
C	Rodagem	2,20%
D	Peças e Acessórios	6,91%
I	Custo Variável sem Impostos (A+B+C+D)	29,03%
E	Lucro do Capital Investido (E1+E2+E3)	5,74%
E1	Veículos	4,09%
E2	Instalações e Equipamentos	1,40%
E3	Almoxarifado	0,25%
F	Depreciação	6,78%
G	Pessoal de Operação	35,87%
H	Despesas Administrativas	12,96%
I	Seguros / IPVA	0,49%
K	Locação SBE	1,80%
II	Custo Fixo sem Impostos (E+F+G+H+I+K)	63,64%
J	CGO	1,82%
III	Custo de Gerenciamento (J)	1,82%
L	ISS / COFINS / PIS	5,44%
IV	Impostos	5,44%
V	Custo Total sem Impostos (I+II)	92,67%
VI	Custo Total c/ Impostos sem SBE (V+IV-K)	96,31%
VII	Custo Total	100,00%

OBS.: ISS não incide sobre SBE e CGO incide sobre custo total sem impostos.

Fonte: BHTRANS, 2008.

Onde:

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;

SBE – Sistema de Bilhetagem Eletrônica;

CGO – Custo de Gerenciamento Operacional;

ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza;

PIS – Programa de Integração Social;

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

QUADRO Nº 2

Composição dos Custos do Transporte Urbano por Ônibus na Região Metropolitana de Belo Horizonte
- Maio/2008

ITEM	Participação %	
	Com Impostos	Sem Impostos
CUSTOS DIRETOS OU VARIÁVEIS	36,15	39,15
Combustível	22,36	24,22
Lubrificantes	1,25	1,35
Rodagem	2,81	3,04
Pecas e Acessórios	9,73	10,54
CUSTOS INDIRETOS OU INVARIÁVEIS	43,42	47,05
Remuneração do Veículo	5,05	5,47
Remuneração do Almojarifado	0,35	0,38
Remuneração Instalações e Equipamentos	0,82	0,89
Depreciação do Veículo	6,52	7,07
Pessoal de Operação	24,20	26,21
Vale Alimentação	3,90	4,23
Plano de Saúde	1,96	2,12
Plano Odontológico	0,11	0,12
Seguro de Vida em Grupo	0,07	0,07
Seguro Obrigatório	0,17	0,19
Taxa de Licenciamento	0,02	0,02
IPVA	0,25	0,28
DESPESAS FIXAS	12,75	13,80
Pessoal Administração/Manutenção e Gerencial	7,18	7,78
Diretoria	0,80	0,87
Presidência	0,84	0,91
Serviços Terceirizados	1,20	1,30
Vale Alimentação	0,96	1,04
Plano de Saúde	0,48	0,52
Plano Odontológico	0,03	0,03
Seguro de Vida em Grupo	0,02	0,02
Outros	1,24	1,33
IMPOSTOS E TAXAS	7,68	
CGO	4,00	
ISSQN	0,03	
PIS	0,65	
COFINS	3,00	
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: SETOP, 2008.

TABELA N.º 2
Comparativo da Composição dos Custos do Transporte Urbano por Ônibus no Município e na RMBH
- 2008

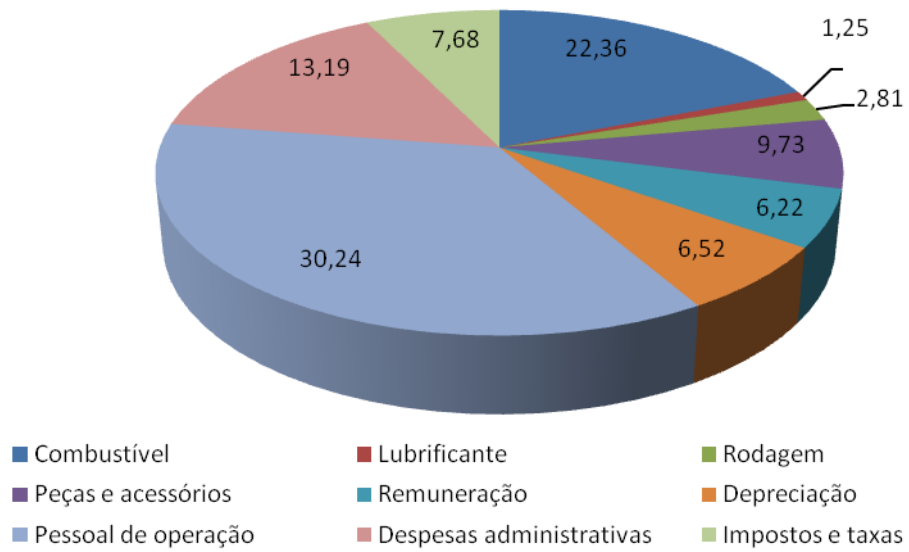
Custos	RMBH (%)	Município BH (%)
Combustível	22,36	18,98
Lubrificante	1,25	0,94
Rodagem	2,81	2,20
Peças e acessórios	9,73	6,91
Remuneração	6,22	5,74
Depreciação	6,52	6,78
Pessoal de operação	30,24	35,87
Despesas administrativas	13,19	15,25
Impostos e taxas	7,68	7,33
TOTAL	100	100

Fonte: SETOP e BHTRANS. Elaborada pela autora.

Nota: Como foi feita uma adaptação nas duas planilhas, para padronizar os custos, a autora fez as seguintes adaptações:

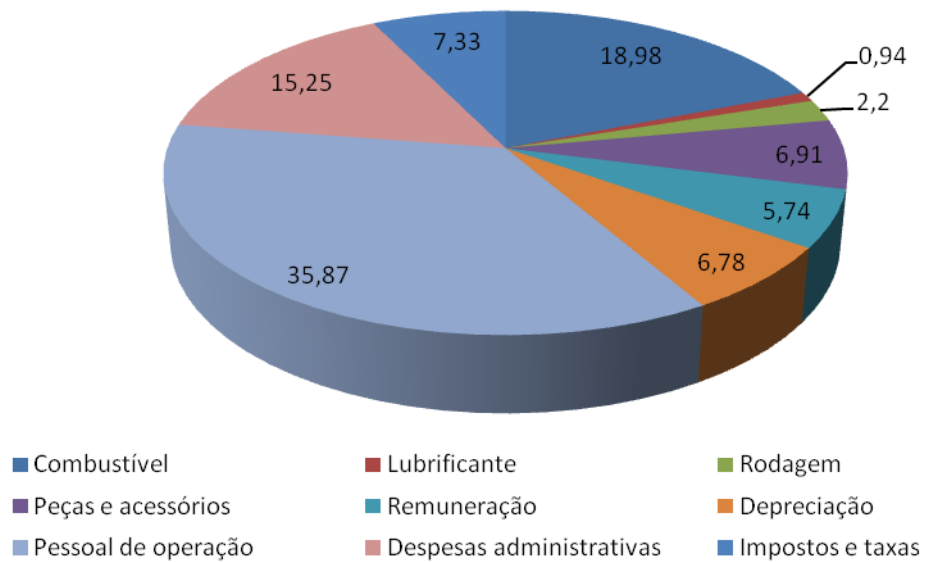
- no item Despesas Administrativas da RMBH agrupou-se o total das Despesas Fixas + Seguro Obrigatório + Taxa de Licenciamento + IPVA;
- o item Despesas Administrativas no município de BH foi acrescido de Seguros/IPVA + Locação SBE;
- e no item Impostos incorporou-se o CGO.

Gráfico n.º 1: Composição dos Custos do Transporte Urbano por Ônibus na Região Metropolitana de Belo Horizonte - 2008



Fonte SETOP. Adaptado pela autora.

Gráfico n.º 2: Composição dos Custos do Transporte Urbano por Ônibus no Município de Belo Horizonte - 2008



Fonte BHTRANS. Adaptado pela autora.

7 BARATEAMENTO DAS TARIFAS

7.1 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Em setembro de 2003 foi criado o MDT, que é considerado um movimento suprapartidário apoiado por cerca de 450 entidades dos mais diversos setores da sociedade (movimentos sociais, populares e sindicais, empresários, universidades, poder público, profissionais liberais, entre outros). Sua Secretaria Executiva é exercida pela Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP, que conta com o apoio de um secretariado constituído por várias entidades.

O objetivo deste movimento é inserir na agenda social e econômica do país o transporte público como um direito para todos, visando à inclusão social, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável com geração de emprego e renda. Para cumprir este objetivo foram traçados pelo MDT cinco eixos:

- Eixo um: Mobilidade para todos;
- Eixo dois: Investimento Permanente no Transporte Coletivo;
- Eixo três: Barateamento das Tarifas para a Inclusão Social;
- Eixo quatro: Prioridade ao Transporte Público no Trânsito;
- Eixo cinco: Transporte Público Com Desenvolvimento Tecnológico e Respeito Ao Meio Ambiente.

Paralelamente, em novembro, atendendo o pleito da Frente Nacional de Prefeitos, foi aprovada pelo Comitê de Articulação Federativa a criação de um Grupo de Trabalho-Transporte Público Urbano – GT-TPU com o objetivo de propor alternativas para ampliar a inclusão social e a mobilidade dos cidadãos no território dos Municípios. O GT foi integrado por representantes da Frente Nacional de Prefeitos, da Associação Brasileira de Municípios, da Confederação Nacional dos Municípios, do Fórum Nacional de Secretários de Transporte, dos Ministérios da Cidade, das Minas e Energia, Trabalho e Emprego, Fazenda, além da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política.

Em março de 2004, o GT apresentou um documento preliminar propondo algumas medidas para o barateamento das tarifas do transporte coletivo por ônibus a serem adotadas

pelo Governo Federal com contrapartida dos municípios. Porém o mesmo não foi aprovado pela Coordenação de Governo.

O MDT, em 2005, definiu como sua principal prioridade o barateamento das tarifas do transporte público urbano e neste contexto, após a posse dos novos prefeitos eleitos, a Frente Nacional de Prefeitos organizou um Seminário em Salvador para tratar da questão. Deste Seminário originou um novo Grupo de Trabalho que tinha a participação dos Secretários de Transportes de dez cidades para rediscutir o assunto e propor alternativas para deliberação dos Prefeitos e Ministros.

Novamente o êxito desejado não foi obtido neste relatório que propunha medidas de subvenção econômica das tarifas com recursos da União, sob contrapartidas locais: renúncia fiscal sobre o óleo diesel, linha de financiamento para infra-estrutura e modernização da gestão pública local e o envio ao Congresso Nacional de projeto de Lei contemplando uma reforma regulatória e institucional no setor.

Novo relatório foi elaborado pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SEMOB e divulgado no início de 2007, *Proposta de barateamento das tarifas do transporte público urbano*. O texto do relatório diz:

Como o diagnóstico mostrou, as causas da elevação das tarifas acima da inflação vão além dos problemas da alta carga tributária e da pressão de custos dos insumos, especialmente do óleo diesel. Assim sendo, entende-se que para se alcançar a sustentabilidade das medidas a serem adotadas devam ser implantadas, além de caráter emergencial, medidas estratégicas, que induzam mudanças estruturais na gestão e regulação dos serviços, para a priorização do transporte coletivo no sistema viário, para a sustentabilidade da redução das tarifas no médio e longo prazo.

O diagnóstico apontou a situação de precariedade e fragilidade da gestão pública local, no que se refere ao controle, gerenciamento de informações e capacidade técnica para o planejamento e regulação dos serviços. Grande parte do aumento dos custos é provocada pelo aumento da quilometragem produzida e da frota de veículos em níveis incompatíveis com a demanda, devido à má administração das redes e a não integração dos serviços.

Gomide (2008) considerou que este relatório trouxe um diagnóstico mais profundo sobre as causas do problema e apresentou propostas alternativas de solução. Segundo ele, “a reação do movimento pela desoneração da tarifa ao documento, porém, não foi positiva. O editorial do informativo de maio/junho de 2007 da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU; organização-membro do MDT) trouxe uma crítica contrária ao diagnóstico apresentado pela Semob, argumentando pela “insuficiência das medidas propostas pelo governo federal”.

Enfim, em agosto de 2007, o Presidente da República encaminha ao Congresso o Projeto de Lei da Mobilidade Urbana - PL 1687/2007, que tem como objetivo instituir as diretrizes da política de mobilidade urbana e aprovar outras providências. Apesar do ambiente político favorável, até o momento as reivindicações do MDT não foram acatadas, porém, pressupõe-se que o problema está inserido na agenda do governo federal, conforme conclui Gomide (2008):

O projeto de lei no Congresso indica também o reconhecimento da necessidade da atuação do governo federal na política de mobilidade urbana, através de ações intersetoriais coordenadas – porém, descentralizadas – sob o princípio da cooperação federativa. Um instrumento para difusão e consolidação de idéias, conceitos e representações sobre os problemas de mobilidade urbana que tem como princípio a equidade e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras – ou seja, um projeto político de mudança institucional.

7.2 PROPOSTAS DE BARATEAMENTO DAS TARIFAS

Para atingir a redução dos preços das tarifas o MDT defende as seguintes medidas, elencadas pela Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM:

- a) barateamento das tarifas com justiça social:
 - subvenção federal com contrapartida municipal e estadual para baratear as tarifas aos usuários (programa piloto a pelo menos seis cidades);
 - gratuidades e descontos (Competência dos Governos Federal, Estaduais e Municipais);
 - eliminar as gratuidades sem função social;
 - criar fontes de custeio nos orçamentos públicos para financiar as gratuidades e descontos tarifários com função social (idosos, pessoa portadora de deficiência e 50% do passe do estudante);
 - vale-transporte social (Competência dos Governos Federal, Estaduais e Municipais);
 - criar vale transporte específico para as famílias cadastradas nos programas sociais dos governos;

- equacionar medidas tarifárias para mudança da matriz energética (Competência do Governo Federal);
 - dar desconto de 60% nos valores de energia elétrica de tração, eliminando a sobretaxação decorrente da horo-sazonalidade;
 - reduzir em 50% o valor do diesel para o transporte coletivo, como ponto de partida para implantação de uma política de utilização do Gás Natural Veicular (GNV), biodiesel e álcool com preço reduzido;
 - Petrobrás cumprir a resolução do CONAMA e até abril de 2008 reduzir a porcentagem de enxofre no diesel de 500 ppm (partículas por milhão) para 50 ppm, ou importar o produto;
- b) barateamento das tarifas com justiça tributária
Cobrar os encargos sociais pelo faturamento e não pela folha de pagamento com alíquota de 2,5% (Competência do Governo Federal):
- tratamento tributário diferenciado nos três níveis de Governo;
 - isentar o PIS e COFINS incidentes sobre os serviços do Transporte Público Urbano e de Característica Urbana (Competência do Governo Federal);
 - isentar do ISS os serviços do Transporte Público Urbano e de Característica Urbana. (Competência dos Governos Municipais);
 - isentar do ICMS o diesel, a eletricidade de tração e os veículos (rodoviários e ferroviários) destinados ao Transporte Público Urbano e de Característica Urbana. (Competência dos Governos Estaduais e Municipais);
 - isentar do IPTU as vias, terminais, estações, garagens, pátios e imóveis utilizados no Transporte Público Urbano e de Característica Urbana. (Competência dos Governos Municipais).

Além destas propostas, o MDT reivindica também que 25% da parcela da CIDE que cabe ao Governo Federal, 50% que cabe aos governos estaduais e 100% do que cabe aos

municípios devem ser destinados a ampliar e qualificar os sistemas de transporte públicos nas cidades.

7.3 SIMULAÇÕES DAS TARIFAS

Para simulação dos preços serão consideradas as tarifas preponderantes dos sistemas de transporte coletivo, que são:

- do município de Belo Horizonte - R\$ 2,10,
 - da RMBH - R\$ 2,40.
1. Gratuidades e Descontos - Eliminação das gratuidades sem função social e criação de fontes de custeio nos orçamentos públicos para financiar as gratuidades e descontos tarifários com função social.

Segundo a BHTRANS, as gratuidades no município de Belo Horizonte representam 12,5% (doze e meio por cento) do total de passageiros transportados. Considerando que toda a gratuidade do sistema seja abolida ou que exista a fonte de custeio extratarifária para financiá-las integralmente, temos:

100% = passageiros transportados

12,5% = número passageiros com gratuidade

87,5% = passageiros pagantes

$$tarifa = 2,10 \times \frac{87,5}{100} = 1,8375$$

Caso seja eliminado o percentual de 12,5% usado no cálculo do passageiro equivalente, a tarifa passaria de R\$ 2,10 para R\$ 1,83.

Utilizando hipoteticamente o mesmo índice de 12,5% para simular a tarifa preponderante da RMBH¹³, a mesma passaria de R\$ 2,40 para R\$ 2,10.

2. Óleo Diesel - Reduzir em 50% o valor do diesel para o transporte coletivo.

¹³ O órgão gestor (SETOP), não informou o percentual de gratuidades devido a dificuldades de obter esta informação por falta de um sistema de bilhetagem eletrônica.

As despesas com óleo diesel representam 18,98% e 22,36% do custo operacional total dos serviços prestados pela BHTRANS (tarifa 1) e SETOP (tarifa 2), respectivamente. Reduzindo este índice pela metade, a tarifa seria:

$$tarifa1 = 100 - 94,49 = 90,51 = 0,9051$$

$$tarifa1 = 2,10 \times 0,9051 = 1,90$$

$$tarifa2 = 100 - 11,18 = 88,82 = 0,8882$$

$$tarifa2 = 2,40 \times 0,8882 = 2,13$$

A adoção desta medida reduziria as tarifas preponderantes do município de Belo Horizonte para R\$ 1,90 e da RMBH para R\$ 2,13.

3. Isentar o ISS, PIS e COFINS incidentes sobre os serviços do transporte público urbano e de característica urbana.

Os impostos representam 5,44% e 3,68% da composição do custo da tarifa praticada pela BHTRANS e SETOP, respectivamente. Caso o sistema seja isentado do recolhimento destes impostos, teríamos:

$$tarifa1 = 100 - 5,44 = 94,56 = 0,9456$$

$$tarifa1 = 2,10 \times 0,9456 = 1,98$$

$$tarifa2 = 100 - 3,68 = 96,32 = 0,9632$$

$$tarifa2 = 2,40 \times 0,9632 = 2,31$$

A tarifa do sistema de transporte urbano do município de Belo Horizonte passaria para R\$ 1,98 e da RMBH para R\$ 2,31.

4. Cobrar os encargos sociais pelo faturamento e não pela folha de pagamento com alíquota de 2,5%.

Considerando que a composição da folha de pagamento da planilha de custo adotada pelo município de Belo Horizonte é a soma da despesa com pessoal da operação mais 5% (cinco por cento) da despesa administrativa, incluídos os encargos sociais (60%), temos:

$$\text{folha pagamento} = 35,87 + 5 = 40,87\%$$

$$\text{despesas com pessoal} = \frac{40,87}{1,60} = 25,5$$

$$\text{encargos sociais} = 40,87 - 25,5 = 15,37$$

Caso a alíquota dos encargos sociais passe para 2,5% haverá uma redução de 12,87% no custo do transporte coletivo e a tarifa preponderante passaria para R\$ 1,83, conforme abaixo:

$$\text{tarifa} = 100 - 12,87 = 87,13 = 0,8713$$

$$\text{tarifa} = 2,10 \times 0,8713 = 1,83$$

Na planilha de composição dos custos do transporte urbano por ônibus da Região Metropolitana de Belo Horizonte, os percentuais das despesas com pessoal são discriminados sendo que a folha de pagamento é a soma das despesas com pessoal de operação, pessoal administração/manutenção e gerencial, diretoria e presidência, incluídos os encargos sociais que representa sessenta por cento:

$$\text{folha de pagamento} = 24,20 + 7,18 + 0,80 + 0,84 = 33,02$$

$$\text{despesas com pessoal} = \frac{33,02}{1,60} = 20,63$$

$$\text{encargos sociais} = 33,02 - 20,63 = 12,42$$

Reduzindo a alíquota de 12,42% para 2,5%, conforme proposta de barateamento do MDT, haveria uma redução de 9,92% nos custos do transporte e o valor da tarifa passaria de R\$ 2,40 para R\$ 2,16.

$$\text{tarifa} = 100 - 9,92 = 90,08 = 0,9008$$

$$\text{tarifa} = 2,40 \times 0,9008 = 2,16$$

Caso sejam adotadas novas metodologias de cálculo tarifário utilizando as propostas de barateamento defendidas pelo MDT, acima mencionadas, as tarifas dos sistemas de transportes por ônibus no município de Belo Horizonte e na RMBH, seriam:

TABELA N.º 3
Resumo das tarifas reduzidas do município de Belo Horizonte

Medida	Tarifa preponderante atual	Tarifa reduzida	% redução	Tarifa reduzida acumulada
Gratuidades e descontos	2,10	1,83	12,5	1,83
Óleo diesel	2,10	1,90	9,49	1,66
ISS, PIS e COFINS	2,10	1,98	5,44	1,57
Encargos sociais	2,10	1,83	12,87	1,42

Elaborada pela autora.

TABELA N.º 4
Resumo das tarifas reduzidas da RMBH

Medida	Tarifa preponderante atual	Tarifa reduzida	% redução	Tarifa reduzida acumulada
Gratuidades e descontos	2,40	2,10	12,5	2,10
Óleo diesel	2,40	2,13	11,18	1,86
ISS, PIS e COFINS	2,40	2,31	3,68	1,80
Encargos sociais	2,40	2,16	9,92	1,62

Elaborada pela autora.

Atualmente o usuário do transporte coletivo por ônibus do município de Belo Horizonte que usufrui do benefício da meia tarifa na segunda e terceira passagem, tem o seguinte gasto mensal:

TABELA 5
Gasto Mensal com transporte público por ônibus no município de Belo Horizonte

Deslocamentos no Município	Passagem dia útil	Gasto Diário (R\$)	Gasto Mensal (R\$)
1 veículo por deslocamento	2	4,20	92,40
2 veículos por deslocamento	4	6,30	138,60
3 veículos por deslocamento	6	8,40	184,80

Elaborada pela autora.

O sistema de transporte da RMBH, não oferece o benefício de desconto na segunda e terceira passagem, sendo assim, o desembolso mensal do usuário é:

TABELA 6
Gasto Mensal com transporte público por ônibus na RMBH

Deslocamentos na RMBH	Passagem dia útil	Gasto Diário (R\$)	Gasto Mensal (R\$)
1 veículo por deslocamento	2	4,80	105,60
2 veículos por deslocamento	4	9,60	221,20
3 veículos por deslocamento	6	14,40	316,80

Elaborada pela autora.

Com a adoção das medidas acima simuladas a economia para o usuário do sistema seria:

TABELA 7

Efeitos para o usuário do serviço de transporte coletivo por ônibus do município de Belo Horizonte

Deslocamentos no Município	Passagem dia útil	Gasto Diário (R\$)	Gasto Mensal (R\$)	Economia Mensal
1 veículo por deslocamento	2	2,84	62,48	29,92
2 veículos por deslocamento	4	4,26	93,72	44,88
3 veículos por deslocamento	6	5,68	124,96	59,84

Cálculo próprio.

TABELA 8

Efeitos para o usuário do serviço de transporte coletivo por ônibus da RMBH

Deslocamentos na RMBH	Passagem dia útil	Gasto Diário (R\$)	Gasto Mensal (R\$)	Economia Mensal
1 veículo por deslocamento	2	3,24	71,28	34,32
2 veículos por deslocamento	4	6,48	142,56	78,64
3 veículos por deslocamento	6	9,72	213,84	102,96

Cálculo próprio.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme podemos observar neste estudo, as propostas de redução de tarifa defendidas pelo MDT desoneraria as tarifas do transporte público urbano do município de Belo Horizonte e da Região Metropolitana em aproximadamente 32%.

Para o usuário do sistema de transporte coletivo por ônibus da RMBH que recebe um salário mínimo por mês e utiliza de três veículos por deslocamento, o desembolso mensal é de R\$ 316,80, que representa aproximadamente 76% da sua renda. Com a implementação destas medidas este usuário economizaria R\$ 102,96 por mês, passando o gasto mensal para R\$ 213,84, que representa 51% do salário mínimo. Estas medidas reduziriam o impacto das despesas com transporte público deste trabalhador que teria um aumento real de 25% na renda equivalente.

A redução da tarifa dos ônibus atrairia a classe média que optou pelo transporte individual; as pessoas que optaram por outras formas de transportes alternativos, formais ou não, e os usuários que passaram a fazer os seus deslocamentos diários de bicicleta, a pé, ou deixaram de fazer por falta de condições financeiras para pagar a tarifa. Aumentando o número de usuários, o Índice de Passageiros por Quilômetro - IPK¹⁴ aumenta e conseqüentemente a tarifa reduz ainda mais.

São inúmeros os resultados positivos que poderão ser obtidos com a implementação das medidas de barateamento das tarifas propostas pelo MDT simuladas neste trabalho. A diminuição da pobreza urbana, a inclusão social e a redução do nível de congestionamento são os mais urgentes e necessários.

Segundo estudos da BHTRANS, a cada aumento de 10% no valor da tarifa a demanda de passageiros se reduz em 3%. Considerando que, havendo redução na tarifa a demanda de passageiros aumenta na mesma proporção, a adoção destas medidas de barateamento reduziria a tarifa em 32% e o número de passageiros aumentaria em 9,6%. Isto significa que aproximadamente 5,7 milhões de passageiros seriam incluídos no sistema, do total de 59 milhões que usam diariamente o transporte público, em todo o país.

Com a redução do número de veículos decorrentes da migração dos usuários do transporte individual para o transporte coletivo, reduziriam as situações crônicas de congestionamentos percebidas nas capitais brasileiras. Com isto, a eficiência urbana

melhoraria; reduzir-se-iam os gastos com saúde pública, decorrentes de doenças provocadas pela poluição sonoro-atmosférica; aumentaria a produtividade da população que não seria submetida à longa permanência em congestionamentos que gera estresse; reduzir-se-iam as despesas públicas em infra-estrutura viária; aumentaria o desempenho operacional dos veículos, economizaria combustível; enfim, aumenta a mobilidade urbana e a qualidade de vida da população.

É necessária a adoção de medidas políticas, a nível nacional, na solução dos problemas do transporte público e a sensibilização de toda a sociedade na busca de alternativas para construção de uma mobilidade sustentável e que vise à inclusão social.

Como exemplo, é necessário a revisão e aperfeiçoamento das gratuidades concedidas por lei, existentes no transporte público urbano, para que a responsabilidade sobre o seu custeio não recaia sobre os passageiros pagantes, que em Belo Horizonte, conforme simulações gastam em média/mês R\$11,55 com o pagamento das gratuidades¹⁵. É necessária a criação de uma fonte de custeio extra-tarifária que subsidie estes benefícios para corrigir esta injustiça que ocorre com o trabalhador, em todo o país.

Por último, acreditamos que estudos futuros poderão aprofundar a análise de outras medidas, como exemplo, racionalização da rede de transporte coletivo e a transferência dos riscos do negócio para os empresários, entre outras.

¹⁴ IPK – Índice Passageiros por Quilômetro é um quociente entre o número total de passageiros transportados por ano e o número total de quilômetros rodados no mesmo ano. No cálculo tarifário este índice é diluidor do custo operacional. Quanto maior IPK, menor tarifa.

¹⁵Para usuários que utilizam de um veículo por deslocamento.

BIBLIOGRAFIA

Anuário 2004/2005. Associação Nacional Das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Brasília, Julho de 2005.

ARAGÃO, Joaquim. O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro?. In: ORRICO FILHO, Rômulo *et al* (org). Ônibus urbano - Regulamentação e Mercados, Brasília, L.G.E., 1996.

_____ *et al*. Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (org). Transporte em Tempos de Reforma, Brasília, L.G.E., 2000.

BOUZADA, Célio F. Custo do Transporte Coletivo por Ônibus. Belo Horizonte, C/Arte, 2003.

BRASIL. Ministério das cidades. Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos 1994 a 2003. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das cidades. Proposta de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Planilha de Cálculo Tarifário - Instruções práticas para Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos – EBTU/GEIPOT. Brasília, 1994.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES – CONAM. Manifesto *Por uma Mobilidade Urbana Sustentável com Direito ao Transporte Público de Qualidade*. Disponível em: http://www.conam.org.br/mdt_qualidade_transp.html. Acesso em: maio de 2008.

DIAS, João Luiz da S. Encargos Sociais no Transporte Urbano. Revistas dos Transportes Públicos, São Paulo, n.º 9, Ano 15.

EMPRESA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S.A – BHTRANS – Quadro de Composição do Custo Operacional. Belo Horizonte: BHTRANS, 2008.

GOMIDE, Alexandre de A. Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília, janeiro 2008.

GOMIDE, Alexandre e ORRICO FILHO, Rômulo. Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações. In: SANTOS,

Enilson e ARAGÃO, Joaquim (org). Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a problemática. Brasília, L.G.E., 2000.

GUTIERREZ, Andréa. Competição, Regulamentação e Concentração empresarial no Transporte Público Metropolitano de Buenos Aires. In: SANTOS, Enilson e ARAGÃO, Joaquim (org). Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a problemática. Brasília, L.G.E., 2000.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Transporte Público e Pobreza Urbana: Um Índice-Síntese de Serviço Adequado. Brasília, agosto de 2006.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Transporte Urbano de Passageiros: A Tarifa como Fonte de Recursos. Setembro de 1992.

JOHNSON, Bruce *et al.* Serviços Públicos no Brasil: Mudanças e Perspectivas. São Paulo, 1996.

LIMA NETO, Oswaldo. Um novo quadro institucional para os transportes públicos: condição sine qua non para a melhoria da mobilidade e acessibilidade metropolitana. In: SANTOS, Enilson e ARAGÃO, Joaquim (org). Transporte em Tempos de Reforma. Brasília, L.G.E., 2000.

LIMA, Ieda M. O. Eficiência e Qualidade em Regime de Concessão. Revistas dos Transportes Públicos, São Paulo, n.º 65, Ano 17.

MATTOS, Paulo *et al.* Regulação Econômica e Democracia. São Paulo, 2004.

MDT Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte – Manifesto pelo Transporte Público com Inclusão Social, Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda. Disponível em: <http://www.antp.org.br/mdt/mdt00.htm>. Acesso em fevereiro/2008.

Novas tendências em Política Tarifária Transporte Público Urbano. Relatório Técnico. Associação Nacional Das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Brasília, Junho de 2005.

OLIVEIRA, Marcos Fontoura. Gratuidade no sistema público de transporte de passageiros em Belo Horizonte: privilégio ou instrumento de justiça social? 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

ORRICO FILHO, Rômulo; SANTOS, Enilson M. Transporte coletivo urbano por ônibus: regulamentação e competição. In: ORRICO FILHO *et al.*(org). Ônibus urbano - Regulamentação e Mercados, Brasília, 1996.

SANT'ANNA, José Alex. Reordenamento Urbano pelo Transporte. Revistas dos Transportes Públicos, São Paulo, n.º 55, Ano 14.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS–SETOP/MG – Subsecretaria de Transportes. Concorrência para Concessão de Serviço de Transporte Público. Edital n.º 01/2007. Belo Horizonte, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS–SETOP/MG – Subsecretaria de Transportes. Quadro de Composição do Custo Operacional. Belo Horizonte, 2007.

SIQUEIRA Moema, Cançado Vera. Licitação e competitividade: um estudo de caso. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (org). Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a problemática. Brasília, L.G.E., 2000.

Sistema Redes. Associação Nacional Das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/redes/oficial/consulta.asp>. Acesso em: abril/2008.