

## **Sobre vinte centavos: como se calculam tarifas de ônibus no Brasil e que modelo devemos buscar?**

*Rodrigo Ribeiro Novaes<sup>1</sup>*

As manifestações populares que tomaram as principais cidades brasileiras no último mês de junho tiveram como estopim os aumentos das tarifas do transporte público urbano. Rapidamente, porém, divulgou-se o mote de que os protestos não eram por causa dos vinte centavos, valor da majoração na capital paulista. Desde então, discute-se na mídia e nas redes sociais tarifa zero, financiamento de campanha e até eventuais “criatividades” na contabilidade das empresas de ônibus, mas pouco se falou sobre a origem dos vinte centavos da discórdia.

Como é calculado o valor das tarifas de ônibus no Brasil, afinal? Boa parte das prefeituras e dos governos estaduais fixa a tarifa tomando como base um documento intitulado “Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos”, produzido pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Não confundam com a EPL, criada em dezembro de 2012; a autoria da planilha é do GEIPOT, que foi criado em 1965 e entrou em liquidação em 2002 após ter sido, por várias décadas, a principal referência em planejamento de transportes no Brasil.

A “planilha do GEIPOT”, como ela é conhecida entre os profissionais da área, foi revista pela última vez em 1996. Portanto, quando a última versão saiu, a maioria dos manifestantes ainda nem tinha aprendido a fazer uma subtração simples para calcular o troco da passagem. Os valores, é claro, são sempre atualizados, mas e quanto às premissas que norteiam a aplicação do documento? Elas continuam válidas e presentes?

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado na área de Transportes.

Sem entrar em detalhes muito técnicos, a planilha busca calcular o custo incorrido pelas empresas de ônibus na operação, com base em estimativas de despesas como compra de veículos, pneus, óleo diesel e salários dos trabalhadores. Adicionalmente ao custo, é prevista uma remuneração a uma taxa de retorno fixada pelo poder concedente, com base no capital investido. O valor total é dividido pelo número de pessoas que usam o serviço. O resultado final de toda a matemática é a chamada “tarifa de equilíbrio”, que é o preço que permite a cobertura integral dos custos incorridos na prestação dos serviços, devidamente rateados entre os usuários pagantes, desconsideradas as gratuidades.

Essa tarifa de equilíbrio é, em geral, usada pelo poder público como base nas negociações com os empresários sobre a tarifa real do sistema, que pode ser maior ou menor. As premissas que estão embutidas nesse método devem ser postas mais claramente para o debate.

A primeira premissa é a de que, por meio de informações técnicas da planilha, o poder público tem condições de conhecer o custo de uma empresa de ônibus com um grau de precisão razoável. Isso *não* é verdade. A assimetria de informações entre os operadores do sistema e o poder concedente é brutal. Durante os anos 80, era comum que as administrações municipais e estaduais tivessem suas próprias empresas públicas de transporte, que, ainda que ineficientes, poderiam então servir como parâmetro de comparação com as informações fornecidas pelos operadores privados, além de capacitar servidores públicos a analisar tais números. Hoje, isso é exceção. O poder concedente recebe os números dos operadores, mas tem poucas condições de analisar sua razoabilidade ou o quanto os parâmetros refletem uma operação eficiente. Em alguns casos, sequer há capacidade operacional de fiscalizar sua veracidade. É fácil perceber que, nesse caso, o operador privado tem muito pouco a ganhar cooperando com o poder público. Aliás, como é politicamente interessante, da parte governamental, tentar negociar uma tarifa menor do que a tarifa de equilíbrio da planilha, mesmo um operador que não buscasse lucros extraordinários (acima da taxa de retorno estabelecida) teria incentivo para apresentar custos artificialmente inflados.

A segunda premissa é a de que se deve procurar garantir a cobertura de todos os custos e a remuneração de todos os investimentos do empresário, reduzindo assim o risco do negócio. Nessa situação, muito embora os parâmetros de cálculo de custos possam ser ajustados caso a caso, a variável que mais influencia o lucro do empresário é o capital investido, e não o grau de eficiência da operação. Ora, se o operador recebe uma taxa de retorno sem risco, normalmente bastante atraente, que é proporcional ao capital investido no negócio, que incentivo teria para buscar eficiência e redução de custos operacionais? Sem dúvida, melhor negócio é fazer cada vez mais investimentos, mesmo que pouco contribuam para a produtividade e a qualidade do serviço. Para uma empresa remunerada pela planilha do GEIPOT, mais valem dois ônibus parados no congestionamento do que um ônibus em corredor expresso. Afinal, a planilha remunera o dobro de capital no primeiro caso, além de garantir a cobertura dos custos excedentes com combustível e salários. O risco principal do empresário é o grau de aderência do poder público à planilha tarifária, e não o nível de retorno dos seus investimentos.

A terceira ideia por trás da tarifa de equilíbrio, finalmente, é de que a demanda por transporte público urbano é inelástica em relação ao preço. Ou seja, supõe-se que o usuário do transporte público é majoritariamente “cativo” ou “dependente”, o que o torna pouco sensível ao preço cobrado pelo serviço. O fato de que parte das passagens é custeada não pelos usuários, mas pelos empregadores formais, por meio do vale-transporte, serve como argumento para justificar essa falsa ideia.

De fato, existem dois tipos de elasticidade: a de curto prazo e a de longo prazo, sendo que a segunda é sempre maior. O usuário do transporte público pode não mudar imediatamente seu padrão de viagens com um aumento de vinte centavos, mas, ao longo do tempo, conforme os aumentos se sucedem, ele considerará modos substitutos. Com a queda dos juros ao consumidor, é cada vez mais atraente para a nova classe média a compra de um automóvel popular e mesmo as classes de menor poder aquisitivo conseguem, com os preços atuais do transporte público nas grandes cidades, substituí-lo por uma motocicleta. Quando nada disso é possível, o cidadão caminha – às vezes

percursos bastante longos – ou deixa de realizar a atividade para a qual a viagem era necessária.

Os efeitos da substituição pelo transporte individual por conta da elasticidade de longo prazo são nefastos. Mais automóveis causam mais congestionamentos que, quase sempre, atrasam também a viagem dos usuários que permanecem nos ônibus. Mais motos causam mais acidentes, cujos custos em perda de produtividade e para o Sistema Único de Saúde são arcados por toda a sociedade. Ambos poluem mais e ocupam mais espaço viário por passageiro transportado do que os ônibus. E, de acordo com a metodologia empregada na planilha do GEIPOT, menos passageiros pagantes implicam automaticamente aumento da tarifa por passageiro para cobrir os custos do sistema, o que aumenta o incentivo para a troca modal, retroalimentando o ciclo.

Portanto, a planilha do GEIPOT é útil para se ter uma ideia aproximada dos custos do sistema, mas não deve servir como único ou principal parâmetro para fixação da tarifa, já que daí derivam incentivos indesejáveis para os operadores e para os usuários. Se quisermos um transporte público mais barato e eficiente do que o atual, temos que avançar no modelo de regulação desse mercado, incluindo-se aí os incentivos aos operadores e a determinação das tarifas.

A primeira medida deve ser reduzir as assimetrias de informação no mercado. Se, pelo lado do custo, isso não é possível, o poder público deve tomar posse pelo menos das informações de oferta, demanda e receita. Hoje, a tecnologia de bilhetagem eletrônica permite que o poder público controle o caixa dos sistemas de ônibus, e que a população fiscalize, em tempo real, as informações das catracas. Infelizmente, não é o que se vê. Pelo contrário, tais informações são quase sempre de propriedade das empresas de ônibus ou de seus sindicatos patronais, são raramente repassadas ao poder público e nunca chegam à população em geral. Mesmo nos sistemas integrados, na maioria das vezes, a câmara de compensação que permite o repasse dos valores cobrados na entrada do sistema para os operadores dos veículos seguintes não tem participação efetiva do poder concedente.

Uma vez de posse das informações de mercado, o poder público terá condições de melhorar a regulação e aumentar a competição, o que levará a maior eficiência na prestação do serviço de transporte urbano. Aqui, é importante notar que há, nesse mercado, dois tipos de competição: a que se dá *no mercado*, ou seja, na operação, com a superposição de linhas; e aquela *pelo mercado*, isto é, pelo direito de operar determinadas linhas do sistema. Sem dúvida, o segundo tipo tem ganhos potenciais muito maiores.

Para auferir esses ganhos, o transporte público deve ser licitado (em muitas cidades, a operação ainda se dá a título precário), sendo importante que as concessões e permissões tenham prazos curtos, em torno de cinco anos, renováveis por igual período caso a prestação do serviço esteja satisfatória. O poder público deve estabelecer os critérios de remuneração pelo serviço por meio do processo licitatório, e não mais em negociações a cada aumento das tarifas, afastando, na medida do possível, o risco político. Assim, o poder público terá condições de, a cada certame, selecionar o prestador mais eficiente e repassar o aumento de produtividade aos usuários; o operador, por sua vez, deverá se preocupar com o aprimoramento do serviço, em vez de se concentrar em aumentar sua própria influência política junto aos responsáveis pela determinação da tarifa.

Havia, até pouco tempo, a ideia de que o ônibus era um custo afundado (irrecuperável) e, por isso, o empresário precisaria de muitos anos para amortizar seus investimentos. O próprio fato de que a maioria das capitais estabelece sete a dez anos como idade máxima dos ônibus já comprova a falácia do argumento e a impropriedade de se fazer licitações com prazos de vinte ou trinta anos que não estejam associadas à construção concomitante de infraestruturas.

Porém, sem informações públicas de demanda e receita, o operador já estabelecido terá sempre uma enorme vantagem no certame, e as licitações não representarão mais do que o cumprimento burocrático da lei. Aliás, elas podem até colocar em risco a continuidade do serviço, já que uma empresa pode fazer hipóteses

excessivamente otimistas sobre a demanda e apresentar um preço que se revelará, posteriormente, impraticável.

A providência final seria considerar a existência de custos fixos e variáveis, tanto para a empresa de ônibus, quanto para o usuário que tem outros meios de transporte à disposição. A tarifa calculada segundo a metodologia do GEIPOT embute no mesmo preço tanto os custos fixos quanto os custos variáveis da operação do serviço. Em um cenário em que o cidadão tenha que optar entre dois meios de transporte – ônibus e motocicleta, digamos –, o custo fixo do transporte individual é um gasto já realizado pelo cidadão, enquanto a tarifa do transporte público é paga apenas com o uso do sistema. O ideal seria que a tarifa cobrada do usuário do transporte coletivo arcasse apenas com a parcela relativa aos custos variáveis (ou o custo marginal de utilização). Isso evitaria que, ao tomar a decisão do modo de viagem, o cidadão seja levado a comparar maçãs com laranjas, isto é, confrontar o custo *variável* do transporte individual com o custo *total* do transporte coletivo.

Como financiar o custo fixo do transporte público sem depender da tarifa é uma discussão bastante complexa, mas que acaba recaindo sobre a escolha entre quatro grupos: a sociedade como um todo, por meio de um aumento geral de impostos; os usuários de automóveis, com cobrança de estacionamento ou pedágio urbano; os proprietários de imóveis urbanos, em especial os localizados próximos às infraestruturas de transporte; e os empregadores, como já ocorre com o vale-transporte.

Os estados e municípios deveriam aproveitar o clamor das ruas para assumir o caixa dos sistemas de ônibus, realizar licitações dos serviços o mais rápido possível e, com a melhoria de qualidade advinda dessas providências, reabrir a discussão sobre o financiamento do transporte público no Brasil. Percorrer esse caminho pela contramão – reduzindo tarifas no curto prazo sem, contudo, discutir um modelo sustentável no longo prazo – é apenas jogar dinheiro público no ralo da ineficiência, quando não do desvio por falta de fiscalização.



[www.brasil-economia-governo.org.br](http://www.brasil-economia-governo.org.br)

Precisamos com urgência avançar duas décadas na discussão acerca da regulação do mercado de ônibus. E a forma de fazer isso é redefinir a repartição de riscos, melhorando a estrutura de incentivos. Nesse sentido, é mister retirar o preço do serviço do âmbito de negociações políticas, que, ainda por cima, acabam sendo pautadas por informações fornecidas pelas próprias empresas interessadas no aumento. O preço eficiente deve ser revelado pelas forças de mercado a cada licitação competitiva, com regras claras e estáveis durante o contrato. O Governo Federal poderia assumir a tarefa de propor um menu de modelos para precificação e concessão de transporte por ônibus, para que estados e prefeituras escolhessem o de sua preferência. Assim, mesmo as prefeituras com menor capacitação técnica poderiam se beneficiar de um sistema mais eficiente e justo.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=1957>