

NOVO MARCO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO: MELHORIAS PARA AUMENTAR SUA EFETIVIDADE¹

Fabiano Mezadre Pompermayer²

SINOPSE

O transporte público coletivo (TPC) no Brasil é majoritariamente custeado pela cobrança de tarifa dos usuários diretos. São reconhecidas as enormes externalidades geradas pelo transporte público, mas poucos são os casos em que beneficiários indiretos contribuem para o financiamento do sistema. Para piorar, são comuns as operações sem incentivos à melhoria da qualidade e à redução dos custos. O novo marco do TPC urbano, colocado em consulta pública no final de 2022, se propõe a atacar esses problemas. Este artigo apresenta algumas propostas de melhorias para tornar esse novo marco mais efetivo, e evitar que seja apenas mais uma lista de boas diretrizes, mas sem impacto claro na vida do cidadão dependente desses sistemas.

Palavras-chave: transporte público coletivo; mobilidade urbana; concessões.

1 DECADÊNCIA ATUAL DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO

O transporte público coletivo (TPC) no Brasil é majoritariamente custeado pela tarifa dos usuários diretos. Nos últimos vinte anos, os custos cresceram mais que os usuários pagantes, levando ao aumento do custo médio. Como a maioria dos contratos de TPC adota a regulação por cobertura de custo, as tarifas também cresceram bastante. Isso induziu a fuga dos usuários tanto para a aquisição de veículos próprios como para o transporte alternativo (pirata) e o individual por aplicativos, exacerbando o desequilíbrio e provocando, em um ciclo vicioso, ainda maior aumento de tarifas.

São reconhecidas as externalidades geradas pelo TPC, mas poucos são os casos em que beneficiários indiretos contribuem para o financiamento do sistema (Carvalho, 2021). Pelo contrário, além de se basearem nas tarifas dos usuários pagantes, são comuns as operações sem incentivos à melhoria da qualidade e à redução dos custos. Também são comuns as barreiras à entrada de novos prestadores, tanto pela exigência de frota mínima suprida pelo concessionário como pela exigência de ativos essenciais (como as garagens) que dão vantagens de custos aos incumbentes (Zaban, Pompermayer e Carvalho, 2021).

Nesse cenário, foi proposto um novo marco regulatório para o TPC urbano, na forma de um projeto de lei (PL) federal, pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional, com suporte do Fórum Consultivo da Mobilidade Urbana (instituído pelo Decreto nº 10.803/2021). Antes de ser submetido ao Congresso Nacional, a minuta de PL foi colocada em consulta pública, no final de 2022, por meio da plataforma Participa Mais Brasil.³

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar72art2>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). *E-mail:* <fabiano.pompermayer@ipea.gov.br>.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO NOVO MARCO

O novo marco do TPC urbano se propõe a atacar os problemas indicados anteriormente. Ele possui méritos, em especial o de ampliar as fontes de financiamento – inclusive mecanismos já presentes, mas pouco usados na prática – como a cobrança de estacionamentos públicos e de pedágio urbano sobre o transporte individual, além da cobrança de “taxa pela disponibilidade dos serviços de TPC” (art. 31, inciso VII), que poderia ser cobrada de todos os beneficiários do sistema, sejam eles usuários diretos ou não, por meio, por exemplo, do sistema do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbano (IPTU).

A minuta ainda apresenta diretrizes que promovam redução de custos, transparência, adoção de novas tecnologias e redução de barreiras à entrada, por meio da separação entre contratos de disponibilidade de ativos e da operação dos sistemas. Entretanto, foram tímidos os mecanismos de fomento à adoção dessas inovações pelos titulares dos serviços (estados, Distrito Federal e municípios), pois há uma tendência a empurrar custos para o governo federal.

Na esteira dos efeitos da queda de demanda devido à pandemia de covid-19, a minuta apresenta alguns dispositivos que podem garantir rendas e/ou parcelas de mercado a operadores incumbentes e fornecedores de veículos e equipamentos, cujo custo extra, porém, será bancado pelo sistema de transporte. Apesar de justos, tais mecanismos devem ser previstos nos editais e contratos de concessão, previamente à licitação e acessíveis aos interessados.

3 PROPOSTAS DE MELHORIA

Este artigo apresenta propostas para tornar o novo marco mais efetivo na melhoria de vida do cidadão usuário do sistema. Essas propostas estão agrupadas em: i) cuidados com aumento de custos; ii) adequado desenho de mercado e dos contratos; e iii) *enforcement* para ampliação das fontes de financiamento.

3.1 Cuidados com aumento de custos

Há conflitos (*trade-offs*) entre redução de custos, atendimento à demanda e garantia dos direitos dos cidadãos, e entre esses e a política tarifária e os mecanismos de financiamento. Explicitar a compatibilidade entre esses aspectos é importante para evitar políticas tarifária ou de financiamento que aumentem os custos (no curto prazo), podendo comprometer o atendimento da demanda e os direitos dos cidadãos (no médio e longo prazo) pela insustentabilidade do sistema de TPC – objetivos do TPC listados no art. 5º, inciso V.

Porém, há outros dispositivos que podem aumentar os custos. No inciso VIII do mesmo art. 5º, há menção ao “fomento ao desenvolvimento da indústria nacional de produtos e equipamentos para o transporte público”.⁴ Ter fornecedores próximos aumenta a resiliência a choques exógenos de restrição de oferta de insumos, mas deve-se evitar os aumentos de custo em relação ao mercado externo e estagnação na evolução tecnológica do setor.

O §1º do art. 9º comanda o estabelecimento de meta de redução de emissões de poluentes para o transporte público. Seria mais adequado definir metas para o transporte urbano como um todo, não só o público. Com o aumento esperado da participação do TPC, pode haver aumento de emissões no TPC com redução mais que proporcional no transporte individual motorizado. Assim, a meta de redução de emissões deveria ser para todo o transporte urbano, com posterior exigência de metas específicas no TPC.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

O art. 17, inciso IV, estabelece que o usuário deve “ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros e por meio de aplicativos móveis e sítios (...) de forma gratuita e acessível, sobre linhas, itinerários, horários, tarifas dos serviços e formas de integração com outros modos de transporte”.⁵ Manter tais informações em todos os pontos de embarque pode ter alto custo, especialmente em modelos mais dinâmicos de linhas e itinerários (tendência para linhas alimentadoras e auxiliares). Deve se pensar apenas na disponibilização do *link* para acessar os aplicativos ou sítios de internet nos quais estarão as informações completas.

Por fim, é importante atentar para o custo percebido pelo usuário. O art. 26 elenca as diretrizes para a política tarifária, como modicidade, ampliação do acesso e capacidade pagadora dos usuários, integração modal etc. Recomenda-se, adicionalmente, que a política tarifária considere o custo dos transportes concorrentes, evitando que a tarifa seja mais cara que meios de transporte alternativos, induzindo a fuga de usuários. Ao não usarem o transporte coletivo, eles deixam de gerar receita ao sistema e ainda contribuem para a externalidades negativas dos outros modos.

3.2 Adequado desenho de mercado e dos contratos

O art. 32 da minuta parece ter sido inspirado no novo marco do saneamento, ao exigir a celebração de contrato, mediante a prévia licitação, para a prestação de serviço por pessoa física ou jurídica que não integre a administração do titular, vedando autorizações ou outros instrumentos precários. É uma exigência bem-vinda para o TPC urbano. Entretanto, a redação proposta abrange o transporte coletivo intermunicipal de média e longa distância, o que seria uma exigência inadequada.

Para o transporte interestadual de passageiros, a Lei nº 10.233/2001 já coloca o regime de autorização quando tal serviço for desvinculado da exploração da infraestrutura. Nesses casos, não há economias de escala ou escopo que dificultem a prestação em regime de concorrência. Adicionalmente, em municípios muito pequenos, não há economias de escala e escopo que justifiquem contratos de concessão, com designação a um único prestador em regime de monopólio. Os custos de licitação e contratualização seriam até maiores que autorizar diversos operadores. Assim, sugere-se permitir as autorizações, mas explicitar que os serviços de TPC assim contratados não farão jus a subsídios governamentais, especialmente os oriundos da União.

Há algumas exigências indevidas na minuta proposta à luz das boas práticas de contratos de concessões. Uma delas é vedar a cobrança de outorga pelos contratos (§1º, art. 34). Convém evitar tal cobrança, dadas as externalidades positivas geradas pelo transporte público. Entretanto, há casos em que convém: quando há ativos cedidos pelo poder concedente ao contrato; para evitar lances superotimistas que levarão à inexecutabilidade do contrato; ou para indenizar o concessionário anterior por bens não amortizados. O §2º desse artigo sugere o estabelecimento de “parâmetros máximos para a taxa interna de retorno a ser percebida pelo operador”.⁶ O edital poderia estabelecer tal taxa usada como referência para os parâmetros iniciais da licitação, mas deve-se evitar seu uso como parâmetro contratual para reequilíbrios econômico-financeiros. Isso deve ser feito considerando as cláusulas contratuais e a matriz de alocação de riscos. Eventuais reequilíbrios não necessariamente reestabelecerão a taxa interna de retorno do início do contrato, em especial se o evento do risco estiver atribuído ao parceiro privado, mas ainda assim estará aderente ao que foi contratado.

Um dos pontos positivos da proposta é a indicação de que “garagens, estacionamentos de veículos e pátios de manutenção”⁷ devem estar indicados entre os bens reversíveis nos contratos de concessão (art. 35, inciso XIV) – a redação poderia ter sido mais explícita nesse ponto. Garagens, estacionamentos e pátios de manutenção são

5. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

ativos necessários ao serviço de transporte por ônibus que, se deixados como bens do parceiro privado, geram vantagens de custo aos incumbentes em processos de licitação de concessão de TPC urbano por ônibus, uma enorme barreira à entrada para novos operadores. Assim, convém que sejam ativos públicos, fornecidos pelo poder concedente ou considerados reversíveis nos contratos caso venham a ser fornecidos pelo parceiro privado.

Ainda sobre bens reversíveis, o novo marco poderia exigir que os contratos prevejam metodologia de cálculo do valor da indenização por investimentos não amortizados. Apesar de a Lei nº 8.987/1997 já indicar que investimentos feitos pelo concessionário, mas não amortizados ao término do contrato, devam ser indenizados pelo poder concedente, a maioria dos contratos de concessão não indica como calcular essa indenização.

Nas disposições finais da minuta, o art. 43 propõe que “os contratos de prestação de serviços de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano em vigor na data de publicação desta lei podem ser revisados e adaptados às prescrições” da nova lei.⁸ O § 2º desse artigo dá um direito aos atuais concessionários que pode extrapolar o estabelecido originalmente nos respectivos contratos, ao obrigar o poder público delegante a acordar com os atuais prestadores, via alteração contratual, caso novos serviços de TPC venham a ser implantados na mesma área de operação. Pode tratar-se de uma alteração das condições estabelecidas previamente à licitação e, portanto, ilegal. Tal direito de acordo só pode ser aceito se previsto no contrato original.

3.3 *Enforcement* para ampliação das fontes de financiamento

O maior mérito da minuta de PL proposta talvez seja a indicação de fontes adicionais para financiar o TPC urbano. Apesar de não ser uma novidade na legislação do setor,⁹ o PL proposto amplia o leque de possibilidades e também separa o financiamento da infraestrutura do da operação. O primeiro estaria mais ligado à disponibilidade do serviço, enquanto o segundo, à sua utilização. Os arts. 20 e 24 incluem como fontes para custear a infraestrutura e a operação dos sistemas de TPC as “contribuições e taxas decorrentes da justa distribuição dos benefícios e ônus do uso dos diferentes modos e serviços de mobilidade urbana”.¹⁰

Por sua vez, o art. 31 estabelece que, para promoção da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços de mobilidade urbana, cabe ao titular dos serviços de TPC instituir tributação diferenciada decorrente da emissão de poluentes e a cobrança de: contribuição de melhoria decorrente de valorização imobiliária privada ocorrida em razão de investimentos públicos em mobilidade urbana; taxas sobre o serviço de transporte remunerado de passageiros privado individual; taxa pelo estacionamento em área pública; taxa de congestionamento; taxa de circulação de veículos motorizados individuais; e taxa pela disponibilidade dos serviços de TPC.

Esse último mecanismo, cobrança pela disponibilidade do serviço de TPC, permitiria cobrar daqueles beneficiários indiretos do sistema, mesmo que eles não sejam cobertos pelas demais taxas associadas ao transporte individual. A base de arrecadação para tal taxa pode muito bem ser o IPTU, cuja base de cálculo (o valor dos imóveis) está diretamente associada à qualidade dos serviços públicos do bairro em que se encontra o imóvel. Além disso, é o tributo mais progressivo entre os do sistema tributário brasileiro, o que compensaria, ao menos em parte, a regressividade da cobrança de tarifas dos usuários diretos do TPC.

Apesar de inovar na proposição desses mecanismos, a minuta do PL não avançou mais no incentivo à sua implantação por parte dos gestores públicos responsáveis pela titularidade desses serviços. Para isso, pode-se tomar o exemplo do setor de resíduos sólidos: o novo marco do saneamento (Lei nº 14.026/2020)

8. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

9. A Lei nº 12.587/2012 já previa a contribuição dos beneficiários indiretos e até a cobrança de tributos dos outros modos de transporte.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/40FrhKX>>.

instituiu a obrigatoriedade de o titular dos serviços propor instrumento de cobrança de taxa ou tarifa para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em prazo de doze meses após a promulgação da lei. Caso não o faça, configurará renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (sustentabilidade fiscal do ente nos próximos três exercícios). Desse modo, com base nesse exemplo, basta acrescentar um parágrafo ao art. 31 do PL proposto, com a seguinte redação:

§ 4º A não proposição pelo titular do serviço de instrumentos conforme os incisos I a VII do *caput* deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.

Por fim, em vez de usar os recursos da União para apenas induzir a utilização das novas fontes de financiamento ao TPC, o PL proposto poderia limitar o acesso a recursos da União apenas aos titulares que comprovarem já ter adotado tais mecanismos, de forma semelhante ao que o novo marco do saneamento estabeleceu. Espera-se, com isso, que os estados e, principalmente, os municípios, mais próximos da prestação desses serviços, implementem, de maneira mais ágil, as medidas propostas para a concretização mais rápida dos ganhos para os cidadãos, usuários diretos ou não do TPC.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discute uma importante iniciativa de regulamentação para o setor do TPC urbano: a minuta de PL federal colocada em consulta pública ano final de 2022 pelo então Ministério de Desenvolvimento Regional. A proposta apresenta méritos importantes, no sentido de ampliar fontes de financiamento por meio da captura monetária de externalidades positivas, em geral percebidas por não usuários pagantes do sistema, assim como pela recomendação de algumas boas práticas de concessões já bastante adotadas em outros serviços de infraestrutura.

No afã de tornar esse novo marco mais efetivo, aqui são apresentadas uma série de melhorias (também apresentadas na consulta pública), cobrindo os seguintes temas: i) cuidados com aumento de custos; ii) adequado desenho de mercado e dos contratos; e iii) *enforcement* para ampliação das fontes de financiamento. Espera-se, assim, ampliar o debate público e aumentar o entendimento da necessidade de tais melhorias.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, C. H. R. **Alteração da base de precificação e custeio do transporte público no Brasil**. 2021. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

ZABAN, B.; POMPERMAYER, F. M.; CARVALHO, C. H. R. **Novo modelo de contrato de mobilidade urbana**: como gerar receita, aumentar uso e reduzir custos de transporte público urbano. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Dirur, n. 23).