

AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO TPU. O TRANSPORTE SOCIAL, EXEMPLOS DE GRATUIDADES

Renato BALBIM

Apresentação com base nos seguintes estudos

NT DIRUR/IPEA 02/2013

NT DIRUR/IPEA 03/2013

TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL (NT DIRUR/IPEA 04/2013)



APRESENTAÇÃO

TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL

Subsídios ao debate:

- **TARIFAÇÃO E FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE PUBLICO URBANO - NT 02 – DIRUR – 2013**
- **AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO TRANSPORTE. PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL – NT 03 – DIRUR – 2013**
- **TIS – TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL – NT 04 – DIRUR – 2013**

PREMISSAS:

X →
1) PNDU PNMU

2) Financiamento, gratuidade, desoneração, regulação, barateamento, integração física e tarifária: DEVERIAM SER TRATADOS DE FORMA CONJUNTA, potencializando um ao outro.

Financiamento TPU

Modelos de financiamento são em geral composições entre:

1. Recursos tarifários
2. Impostos específicos, diretos ou cruzados
3. Exploração média e áreas
4. Orçamento público

Financiar transporte público com impostos específico, EXISTE?

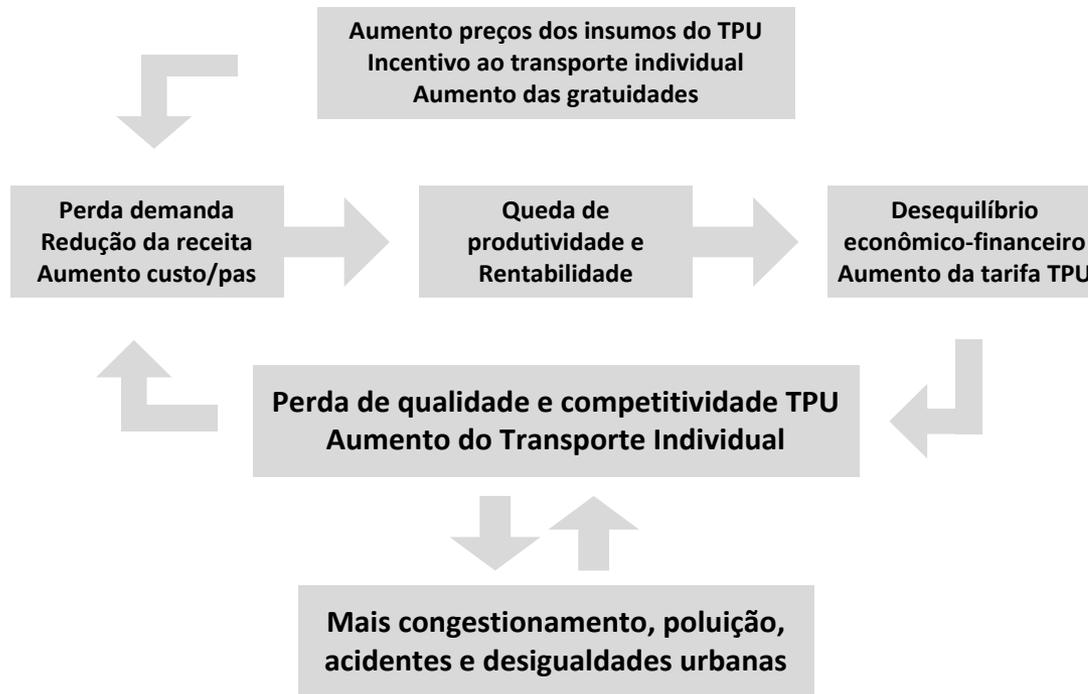
Serviços essenciais e direitos sociais são financiados para que seja garantidos.

Financia-se e subsidia-se tbe a construção de ruas e avenidas, a compra de autos, o preço da gasolina...

Se há subsidio/financiamento para o transporte privado, por que não haver também para o público?

Financiamento do TPU no Brasil

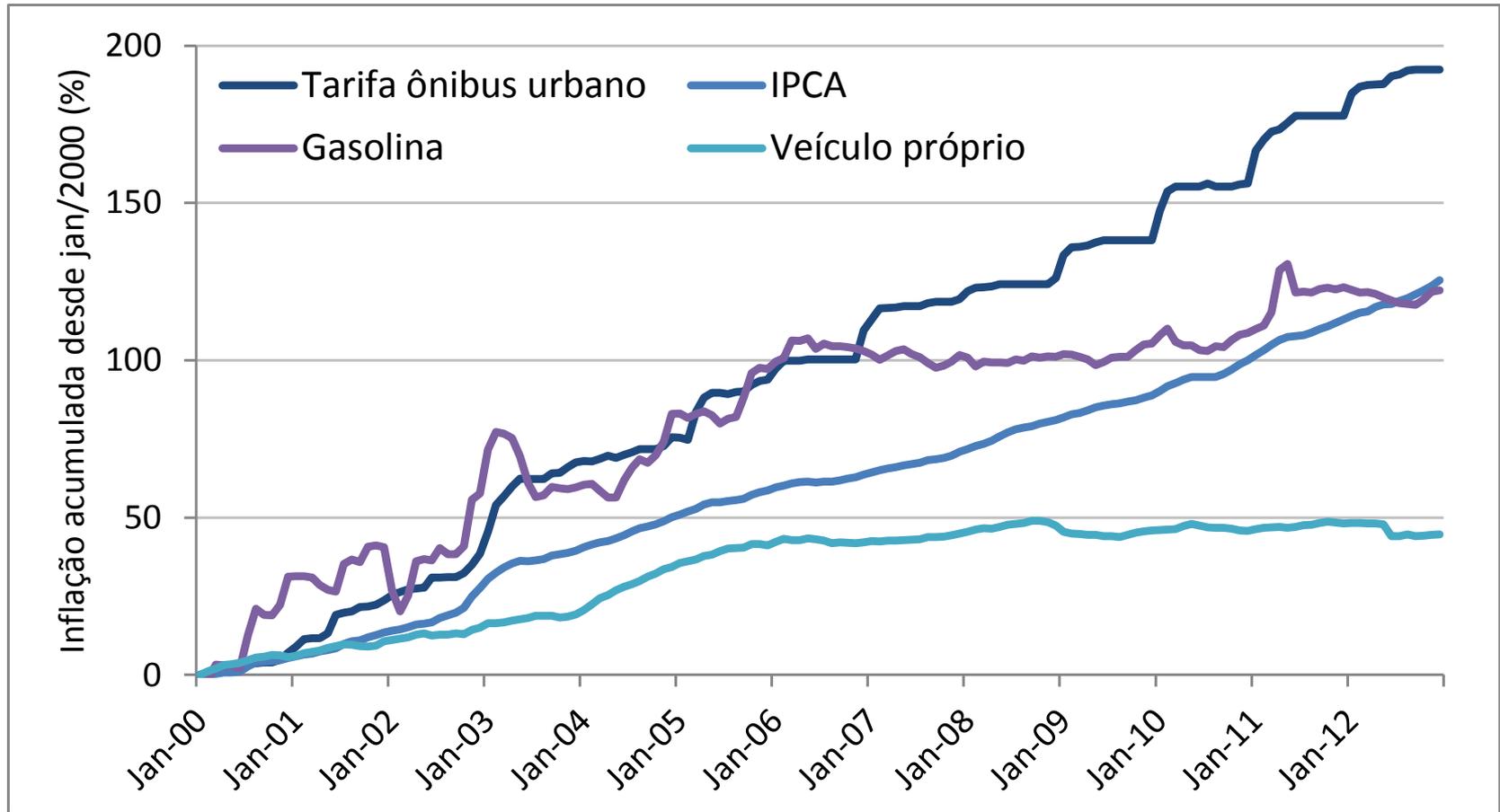
Base – arrecadação tarifária



Problemas: subsídio cruzado; ciclo vicioso de aumento das tarifas; financiamento das expansões e melhorias da qualidade

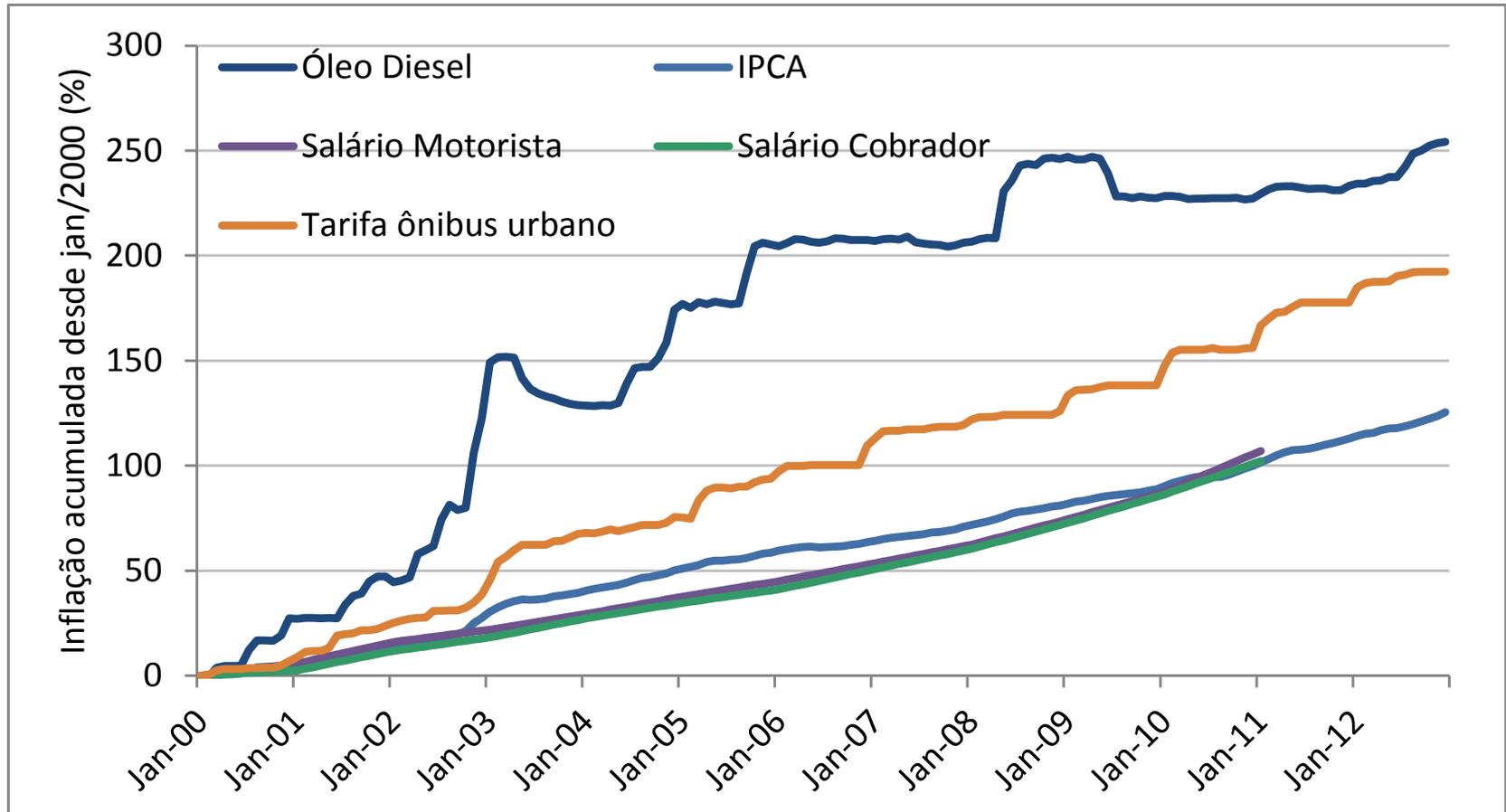
Evolução do preço das tarifas de ônibus

Figura 1 - Inflação por componentes do IPCA associados a transporte urbano no Brasil¹, 2000-2012.



Composição dos custos dos serviços e políticas de barateamento das tarifas

Figura 5: Evolução do preço do diesel, IPCA e salários dos trabalhadores das empresas de TPU



Financiamento TPU

Subsídios para o transporte público

- diretamente ao usuário, e/ou
- concedidos indiretamente aos operadores dos serviços.
- Ou, quem sabe: um mix!!!

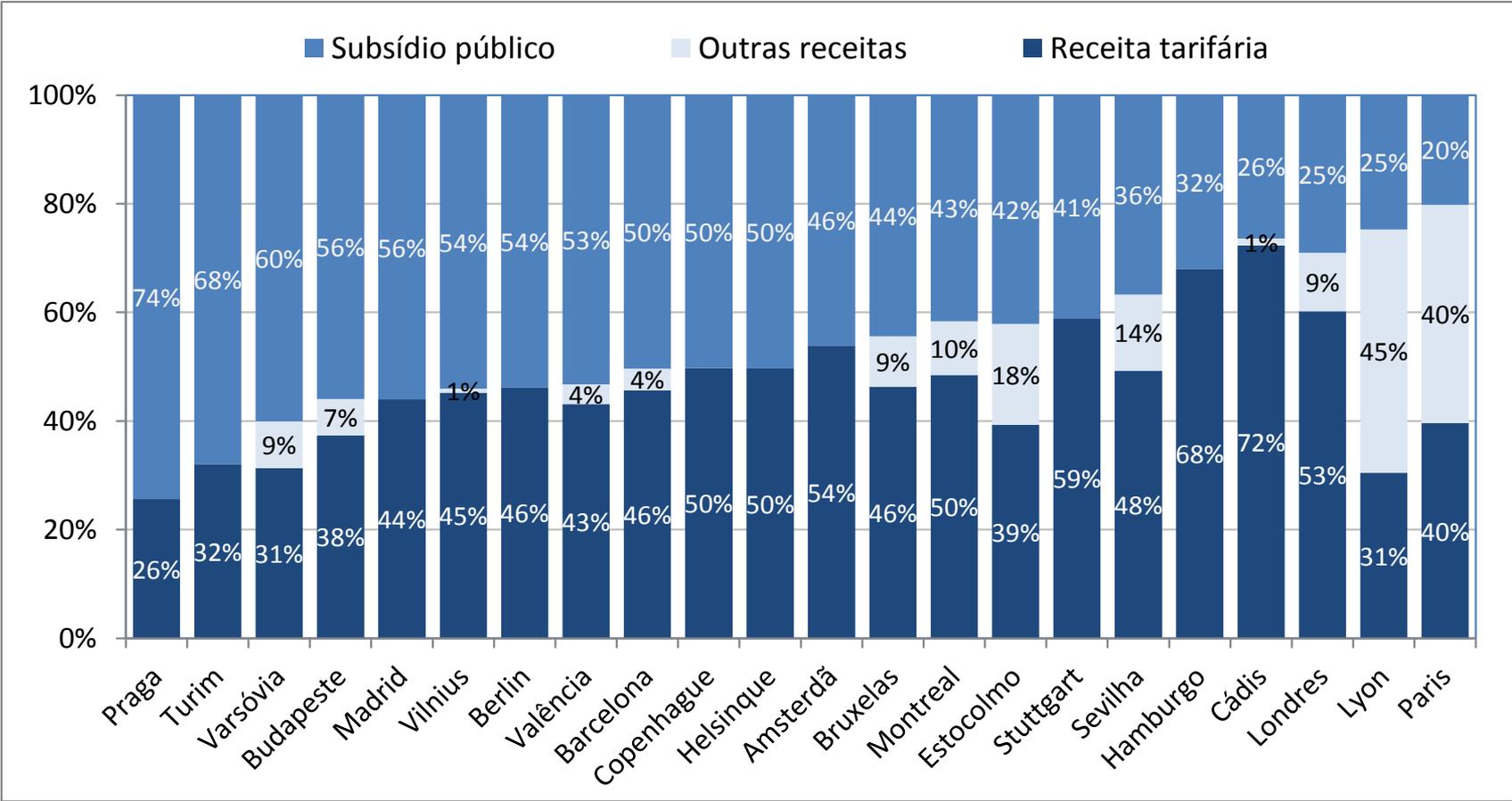
Os subsídios aos operadores: diminuição do nível geral das tarifas.

Critérios de eficiência / formas de regulação → combater aumento custos operacionais sem melhoria na qualidade dos serviços.

Os subsídios diretos aos usuários: instrumento de focalização, assegurando a mobilidade a grupos que apresentam alguma vulnerabilidade socioeconômica (e.g. desempregados, trabalhadores de baixa renda sem carteira assinada etc.).

Financiamento TPU na Europa

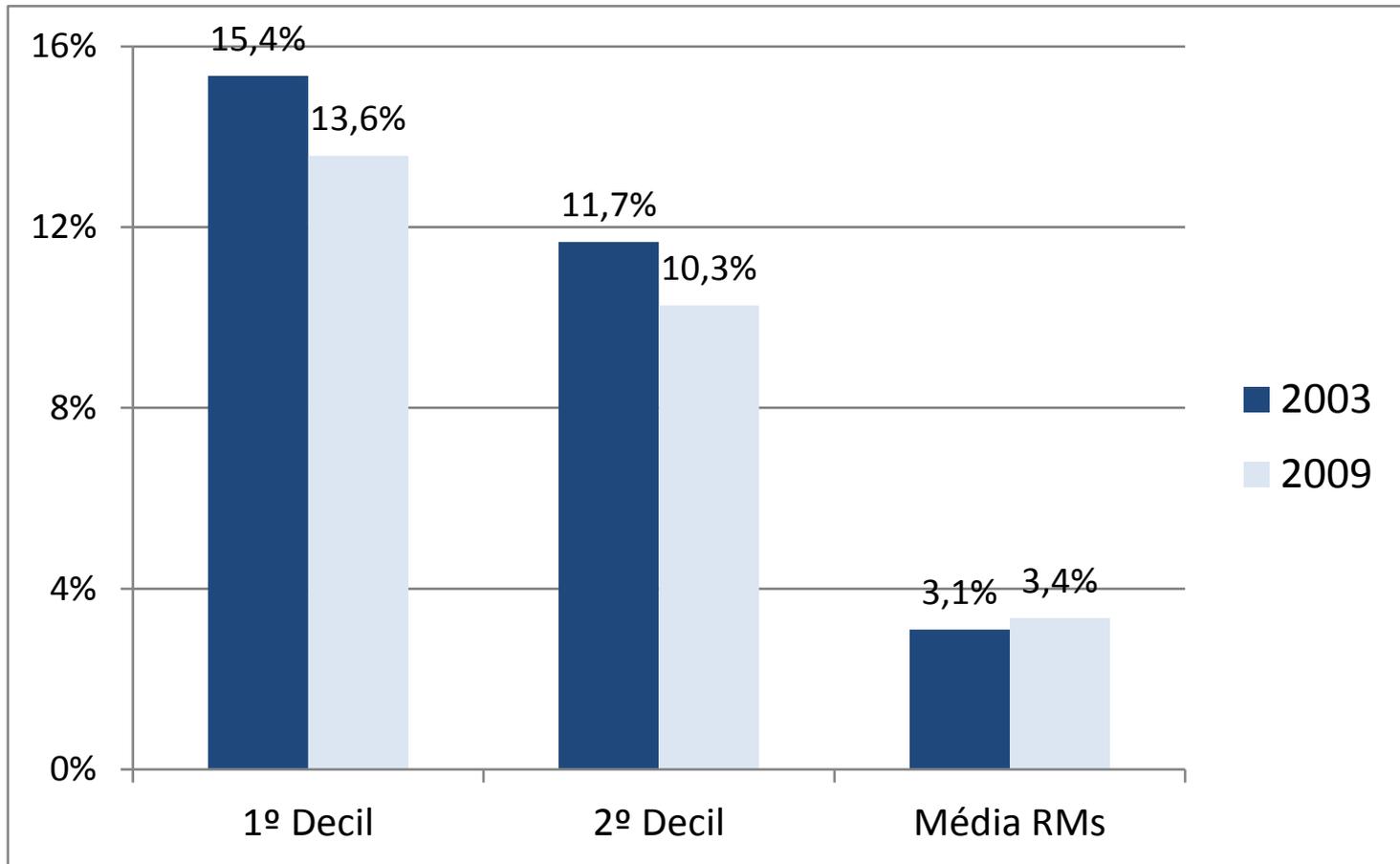
Custeio do transporte público urbano na Europa.



Fonte: European Metropolitan Transport Authorities - EMTA

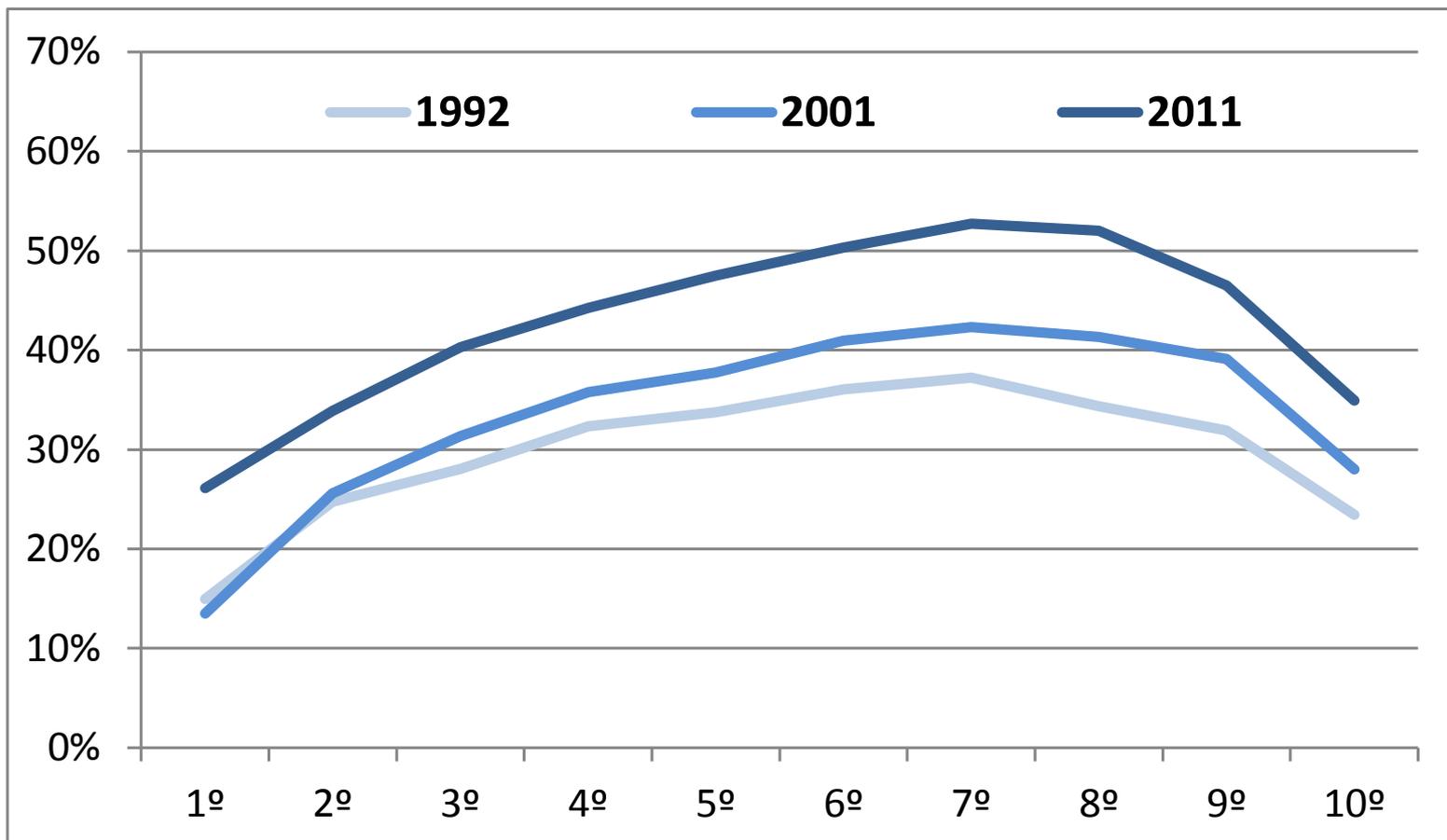
Gastos das famílias com o TPU

Figura 2- Comprometimento de renda com TPU. Brasil, 2003 e 2009.



Benefícios recebidos pelas famílias

Figura 3 – Proporção da população economicamente ativa em cada decil de renda¹ segundo situação de recebimento de auxílio transporte. Brasil Metropolitano², 2001 e 2011.



PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

UMA AGENDA EM DISPUTA

Inúmeros PLs no Congresso tratam do TPU

Temas variados: barateamento, acesso, gratuidades, regulação, etc. Vários PLs definem público específico, ex: para funcionários dos Correios, policiais, etc.

Há **PLs novos**, pós-manifestações, e **antigos**, chegando a mais de 10 anos.

Há os que se destacaram na tramitação e outros com trâmite “normal”.

CRITÉRIO DE SELEÇÃO DOS PLs

- 1) Abrangência da proposta
- 2) Destaque no atual debate (velocidade de tramitação)

PROPOSIÇÕES ANALISADAS

PEC 90/2011 - TPU como direito social.

Gratuidade, instrumento de execução de política social.

PL 2965/2011, anterior às manifestações, **Vale Transporte Social**

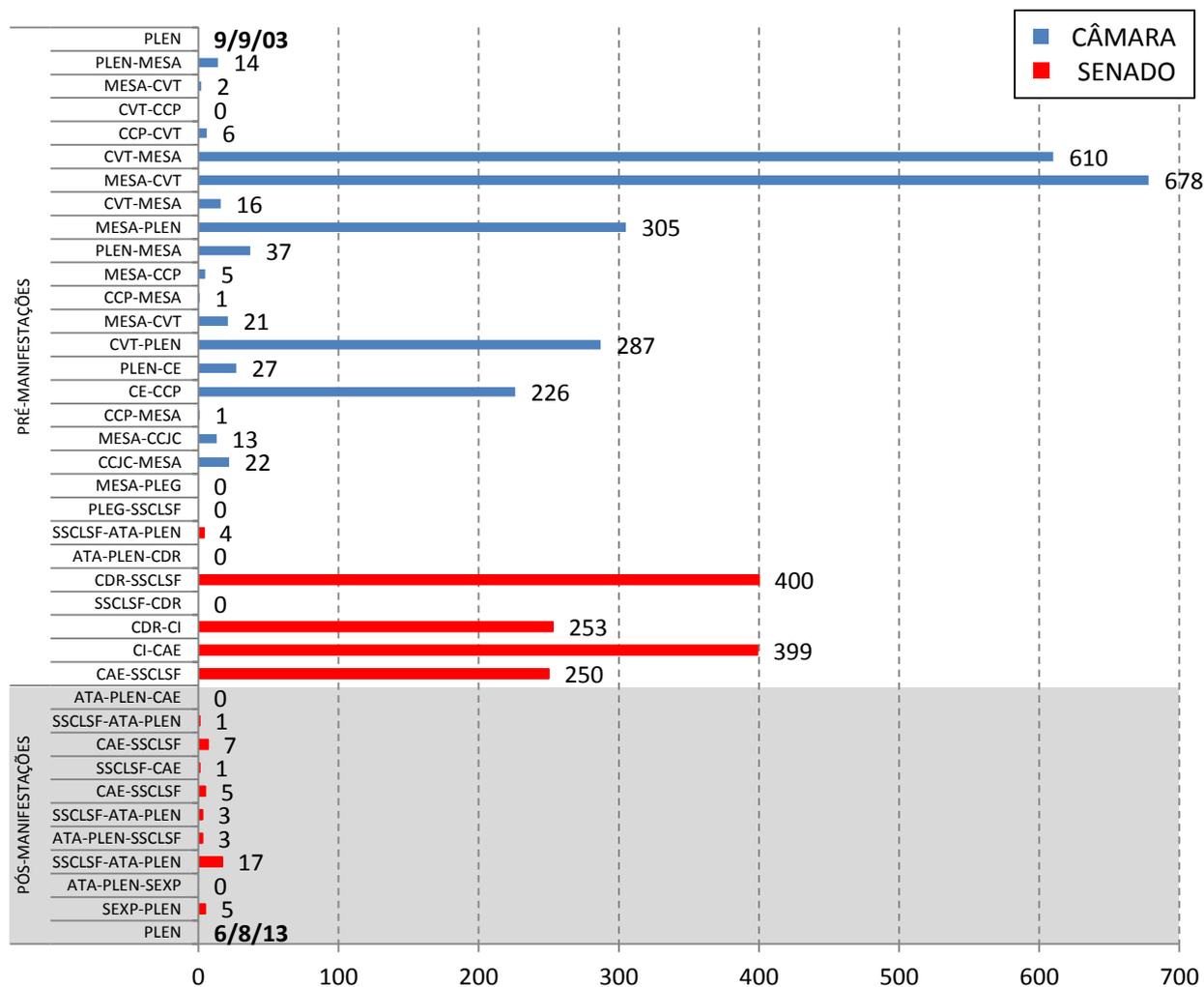
PLS 248/2013, após as manifestações, **Passe Livre Estudantil.**

Desoneração, TPU como um serviço de caráter essencial e um direito social.

PL 310/2009, anterior às manifestações, **REITUP.**

SENSIBILIDADE NA TRAMITAÇÃO

TRAMITAÇÃO PL REITUP (EM DIAS)



Tempo médio de tramitação projetos aprovados 2013

PECs: 67 meses,

MPs: 103 dias e,

PLs: 62 meses.

Fonte: DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)

SENSIBILIDADE NA TRAMITAÇÃO

Vale Transporte Social (dezembro de 2011). Caráter conclusivo.

1 ano e 4 meses na Comissão de Seguridade Social e Família.

Comissão de Viação e Transportes.

Passe Livre para Estudantes (25 de junho de 2013). Caráter conclusivo.

No dia 27 de junho foi votado e aprovado o regime de urgência.

Já passou pela Comissão de Educação, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e deve passar somente pela Comissão de Assuntos Econômicos.

PEC 90/2011. Apresentada, foi a CCJ até 2013, aprovada em junho, ordem do dia em 26/06, e 01/07 pedida a criação de Comissão Especial

TPU como direito e política social

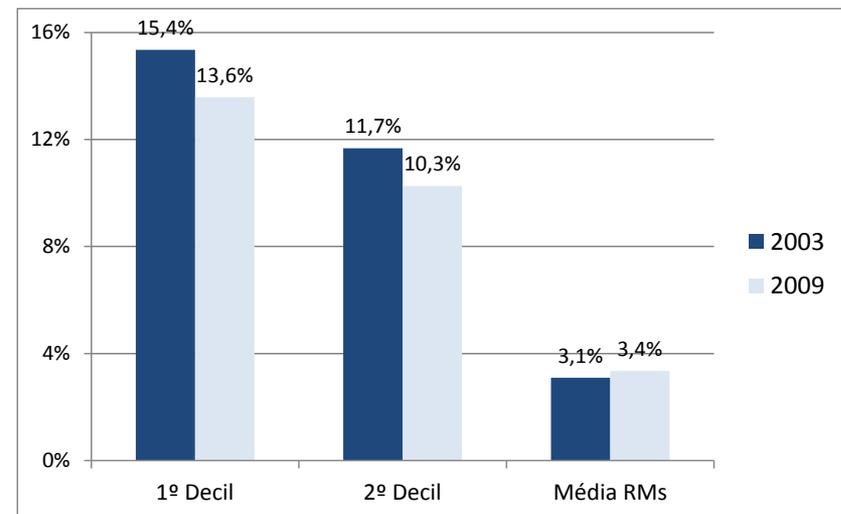
Pressupõe políticas públicas que

- 1) assegurem esse direito
- 2) garantam o exercício do direito

Gratuidade não é sinônimo de política social, mas necessária no contexto onde a imobilidade por falta de acesso e alto custo é um fato.

Comprometimento de renda com TPU. Brasil, 2003 e 2009.

Neste contexto pensar desonerações é associar justiça social e justiça tributária em busca da efetivação do direito



TPU como direito e política social. Marco normativo

Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei nº 12.587/2012)

Uma política de TPU, subsidiária à de mobilidade urbana, teria:

- forte conteúdo social, universal e universalizante,
- instituição de sistemas de transporte que promovam a inclusão social e o acesso aos serviços básicos à todos,
- justiça social, equidade de acesso, justa distribuição dos benefícios e ônus, sustentabilidade socioeconômica.

Uma política social de TPU no Brasil abarcaria:

- gratuidades,
- subsídios cruzados,
- taxação de outros modos ou setores da economia.

A PEC 90/2011

Expressa o direito social ao transporte, junto a outros demais direitos:

CF de 1988, art. 6º : “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*”.

Maior implicação: TPU alvo de políticas públicas sociais específicas.

Ex: Sistema de Transporte Público Nacional, nos moldes dos que já existem para saúde e educação. Conselho Nacional de TPU. Fundo TPU.

A PEC não trata de proposição de gratuidade, desoneração, financiamento, subsídio, melhoria de qualidade ou qualquer outro mecanismo.

Esses devem ser tratados no âmbito legal, infraconstitucional, e/ou programático – GRATUIDADE É UM INSTRUMENTO DE POLITICA.

GRATUIDADE COMO UMA FORMA DE POLITICA

Exemplos onde a gratuidade é total, impactos:

Economia de 25% custo tarifação na França. 16% no caso SP.

Aumento número de usuários e viagens. Diminuição uso auto.

Gratuidades devem ser precedidas de investimento no sistema.

Gratuidades no Brasil, impacto médio na tarifa 20% (NT 02 – DIRUR).
Subsidio cruzado.

Lei 9074/1995: previsão da origem dos recursos ou revisão estrutura tarifária, mantendo equilíbrio econômico-financeiro.

Gratuidade X Financiamento X Desoneração X Planejamento (oferta)

TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL - TIS

POLÍTICAS SOCIAIS NO TRANSPORTE PÚBLICO

TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL - TIS

O QUE É?

Política social federativa e pactuada, que garante gratuidades sociais a parcela da população mais pobre da sociedade, com justiça tributária, desonerações, ambiente regulatório e qualidade no transporte.

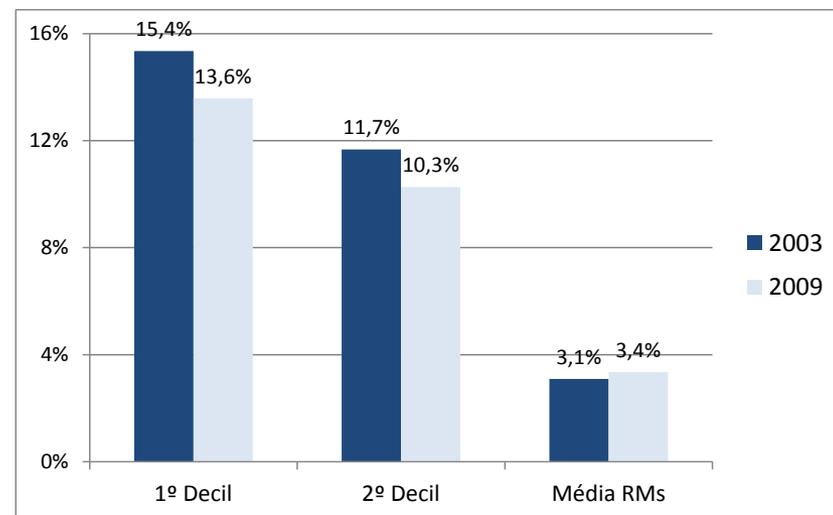
Gratuidade não é sinônimo de política social, mas necessária no contexto onde a imobilidade por falta de acesso e alto custo é um fato.

QUAIS ATORES ENVOLVIDOS?

Na elaboração: Congresso Nacional e Governo Federal

Na pactuação: os 3 entes

Na execução: convênio entre os 3 entes, mais empresas de TPU.



TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL - TIS

BENEFICIADOS DA GRATUIDADE SOCIAL :

Inscritos no CadÚnico, segundo critério de renda do Programa Bolsa Família

CRITÉRIO:

Garantia de uma viagem, ida e volta, por dia útil, no sistema integrado.

IMPACTO:

Estrato	Total (CadÚnico – PBF)	Total (R\$/Ano)
Ocupados Informais	310.154	313.817.229
Desocupados	3.229.197	3.225.191.479
Estudantes EF, EM e ES	3.117.461	3.493.173.420
Total	6.656.812	7.032.182.128

IMPACTO ESCALONADO – RECURSOS OGU: R\$ 7 bilhões

IMPACTO NA TARIFA DO SISTEMA: **REDUÇÃO MÉDIA** de 10%

O Universo adotado para o cálculo do subsídio correspondem às 44 maiores cidades – capitais e > 500 mil hab.)

TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL - TIS

OPERACIONALIZAÇÃO E GESTÃO:

1. Convênio com entes federados instituindo mecanismos que viabilizem gratuidades e desoneração (justiça social e tributária) com mecanismos que garantam controle social.
2. Implantação de sistema integrados em conformidade com a PNMU e a Lei 8987/1995.

CONDICIONANTES

Política federativa, se institui por adesão: convênios + adesão prestadores

Implantação bilhete único temporal ou **rede integrada** de transporte

Requisitos para estados e municípios: i) convênio com a União; ii) delegação do serviço (regime de concessão); iii) Conselho de Transporte; iv) laudo com impacto econômico; v) determinação redução tarifa.

Requisitos prestadoras: i) contrato concessão ou permissão; ii) termo adesão ao convênio: laudo, tarifas definidas e transparência econômica e contábil; iii) certidões negativas de débitos

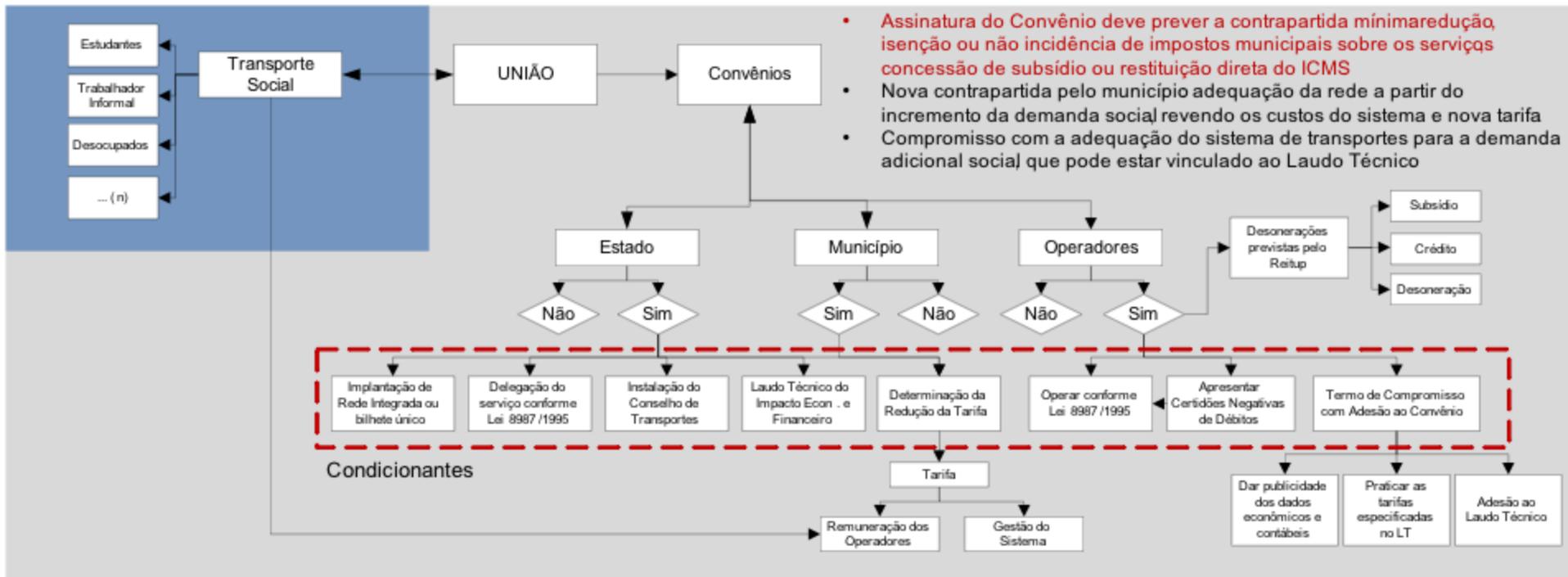
TIS - Desoneração serviços e insumos TPU

Síntese das desonerações propostas

ENTE	TRIBUTO	ATUAL	REDUÇÃO	INCIDÊNCIA/ FATO GERADOR	FORMA DE DESONERAÇÃO
União	PIS/Cofins da prestação de serviço de TPU	0%	redução a zero	faturamento	isenção
União	CIDE/Combustíveis	0%	redução a zero	comercialização do produtor e formulador ou importação do importador	concessão de subsídio ao diesel
União	PIS/Cofins importação (combustível, chassi, veículo e pneu)	11,5 e 57,6% a depender do produto	redução a zero	bens que entram no Brasil	concessão de crédito
União	Seguridade Social	2%	manutenção a 2% (sem a referência à antiga vigência até 2014)	faturamento	manutenção de alíquota
Estados	ICMS (compra de veículos e demais insumos, inclusive diesel B20)	0 a 30% (a depender do produto e da UF)	Podendo chegar a zero	diversa (comercialização ou circulação)	subsídio ou restituição direta
Municípios	ISS e taxas municipais	2 a 5% (apenas considerando o ISS)	Podendo chegar a zero	diversa a depender do tributo	não incidência, desconto ou restituição

TIS – Gratuidade social + Desoneração

Beneficiados : todos usuários (regulação, integração, barateamento) + gratuidades (6,6 milhões) + empresários + federação



GRATUIDADES (PBF) + DESONERAÇÃO + OPERACIONALIZAÇÃO E GESTÃO

R\$ 7 Bi – 15% desoneração – 10% demanda = **R\$ 5,25 bilhões**

ESCALONADOS NO TEMPO PARA AS 44 MAIORES CIDADES

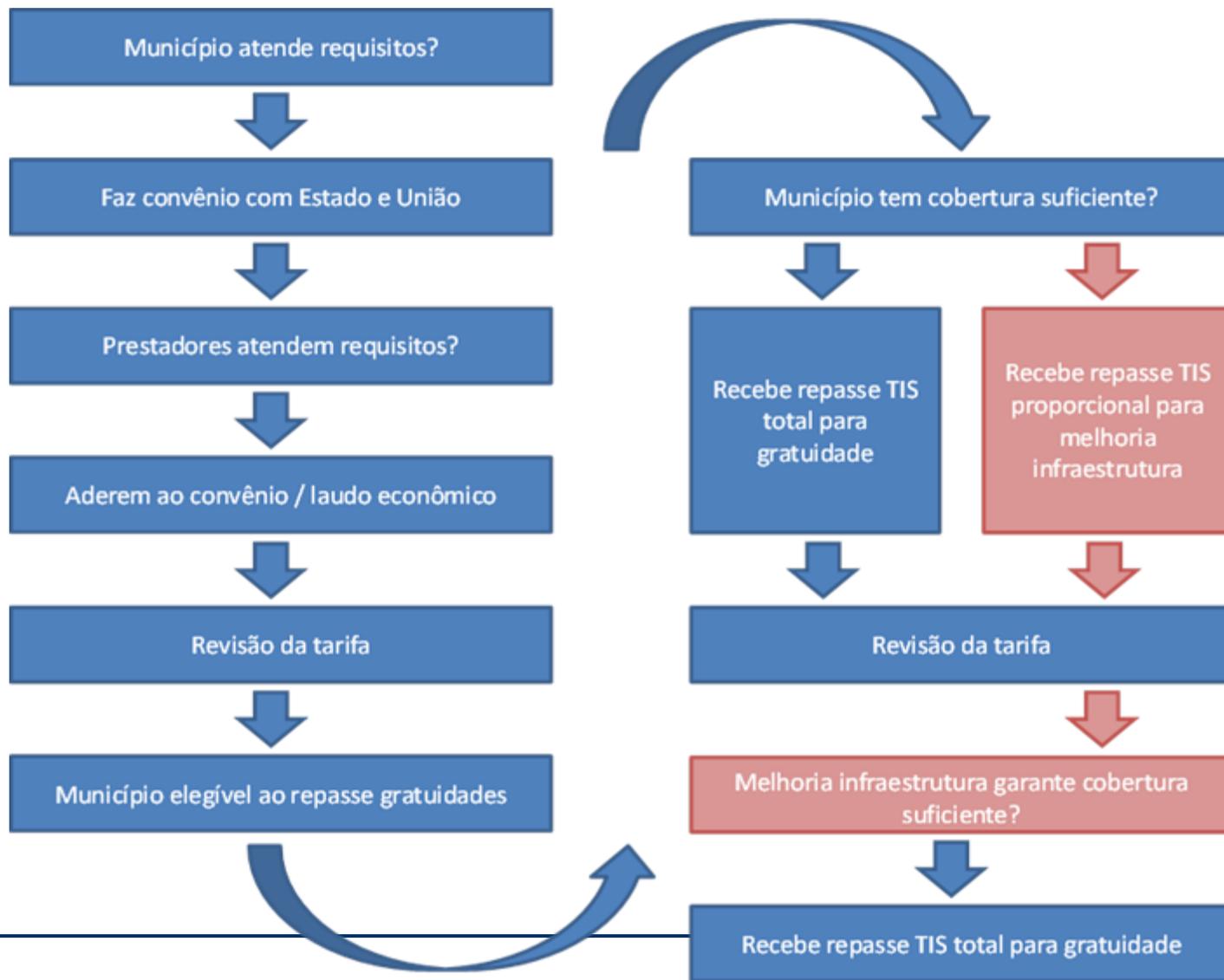
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO 2014 = TENDE A ZERO!

TIS - etapas: beneficiários e custos

Fase 1	Fase 2	Fase 3
24 cidades com mais de 700 mil habitantes (elegíveis ao PAC Grandes Cidades)	+20 cidades (demais capitais e cidades com mais de 500 mil hab.)	Demais municípios em RMs.

	Beneficiados		Custo Total (R\$/Ano)¹	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
Ocupados Informais	248.961	61.193	271.192.865	42.624.364
Desocupados	2.670.199	536.587	2.859.937.548	365.253.932
Estudantes EF, EM e ES	2.513.518	583.727	2.834.490.978	658.682.442
Estudantes Prouni e Fies	765.012	142.595	833.613.660	158.776.222
Total	6.197.690	1.324.102	6.799.235.051	1.225.336.960

TIS - fluxo



TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL - TIS

VANTAGENS:

Garante mobilidade à parcela da população “imobilizada”

Integração com outras políticas de governo – Programa Bolsa Família

Redução da tarifa do Transporte Público para toda a sociedade (ganho generalizado) por meio da desoneração e aumento da demanda.

Demanda (gratuidade): interesse das empresas no Convênio e fluxo de caixa

O transporte como porta de saída da condição de miséria nas cidades.

Indução à qualificação técnica municipal e à melhoria da qualidade do TPU

Reforço do ambiente regulatório do TPU.

Transparência e Controle Social da Política

Solução tecnológica existente para a implantação de sistemas integrados

Redução da **INFLAÇÃO**: IPCA.

Demanda Social: maior interesse em ampliar cobertura (MCMV)

VANTAGENS (cont.)

- Justiça social com justiça tributária
- Sistema de gestão e regulação já previsto no REITUP
- Instituição pactuada e parcimoniosa de sistema regulatório
- Associação das gratuidades com sistema de transporte
- Poder público > comprador do serviço.
- Condicionalidade das gratuidades garantida na gestão do CadUnico

DESVANTAGENS

Impacto orçamentário no OGU

Desoneração PIS/CONFINS Importação

Desoneração Estados - ICMS

TIS - considerações finais

Desafios	Benefícios e Alternativas
Instituição de convênio	Interesse político (barateamento e política social), opinião pública, efeito comparativo
Interesse pela transparência e controle social	Aumento da demanda e sua garantia compensa o “custo” da transparência
Capacidade regulatória dos municípios	Acrescida da capacidade regulatória Estados e União + poder de compra da União
Rebatimento da desoneração em barateamento e não em margem de lucro	Instituição paulatina da regulação pactuada + poder de compra do Estado = melhor ambiente regulatório (comparações, fiscalização, ex: TCU)
Melhoria da qualidade do serviço frente ao aumento da demanda	Aumento da demanda discriminada no convênio permite calcular barateamento e investimentos para assimilação
Desoneração PIS/Cofins importação (principalmente para os combustíveis)	Melhoria da qualidade e renovação da frota. Concorrência no setor. Eficiência Energética. Baixo impacto baixa importação

OPORTUNIDADES POLÍTICAS

- Resposta clara e direta ao pacto da mobilidade
- Proposta de pacto já construída pelo conjunto de atores
- Executivo traz Congresso e Prefeitos para dentro da solução
- Política social direta e exercida cotidianamente (federativa)

COMO FAZER

- Apoiar aprovação do REITUP, do VTS e PLE
- Atuar no vínculo do VTS e PLE com o REITUP, definindo claramente o beneficiário (conforme cenários: social + renda), por exemplo via MP ou decreto
- Definir estrutura de gestão do TIS (nova Diretoria no MDS ou MCidades dedicada à gestão, associada com o financiamento)
- Decreto regulamentando a execução do TIS

Considerações Finais

Transporte mais barato e de melhor qualidade

Necessidade de desoneração dos custos do TPU

- Contra partida dos governos locais e empresas operadoras (modelos regulatórios e dispositivos que estimulem a eficiência)

Necessidade de discutir novas fontes de financiamento

- Usuário do automóvel e sociedade em geral
- Subsídios cruzados e gratuidades

Necessidade de investimentos

Garantia de gratuidades

Muito obrigado!!!

renato.balbim@ipea.gov.br

