

# 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 (proposta em elaboração)



# APRESENTAÇÃO

## TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL

Subsídios ao debate:

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

PREMISSAS:

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?

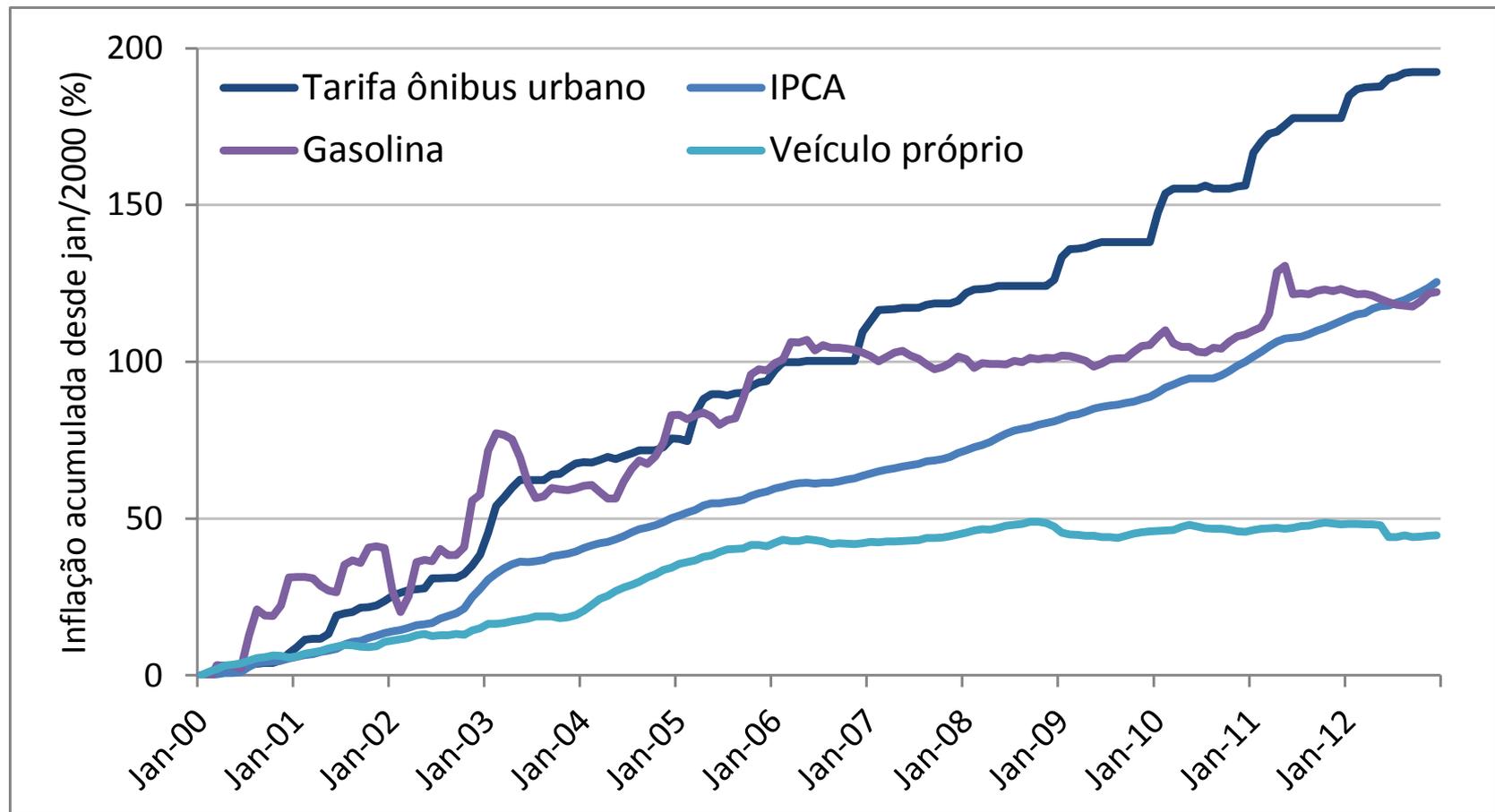
Serviços essenciais e direitos sociais são financiados para que seja garantidos.

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?**

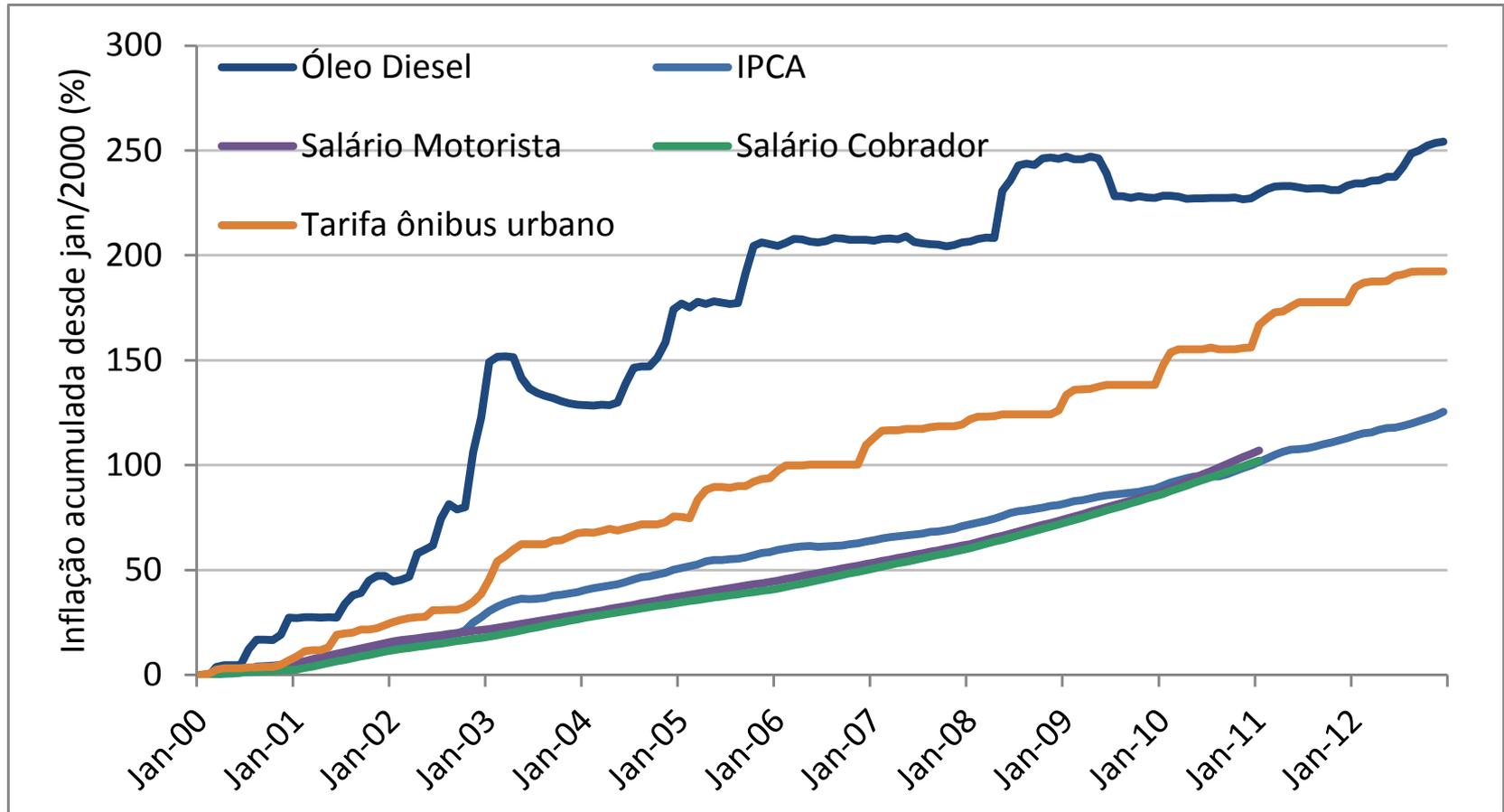
# Evolução do preço das tarifas de ônibus

Figura 1 - Inflação por componentes do IPCA associados a transporte urbano no Brasil<sup>1</sup>, 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!!!

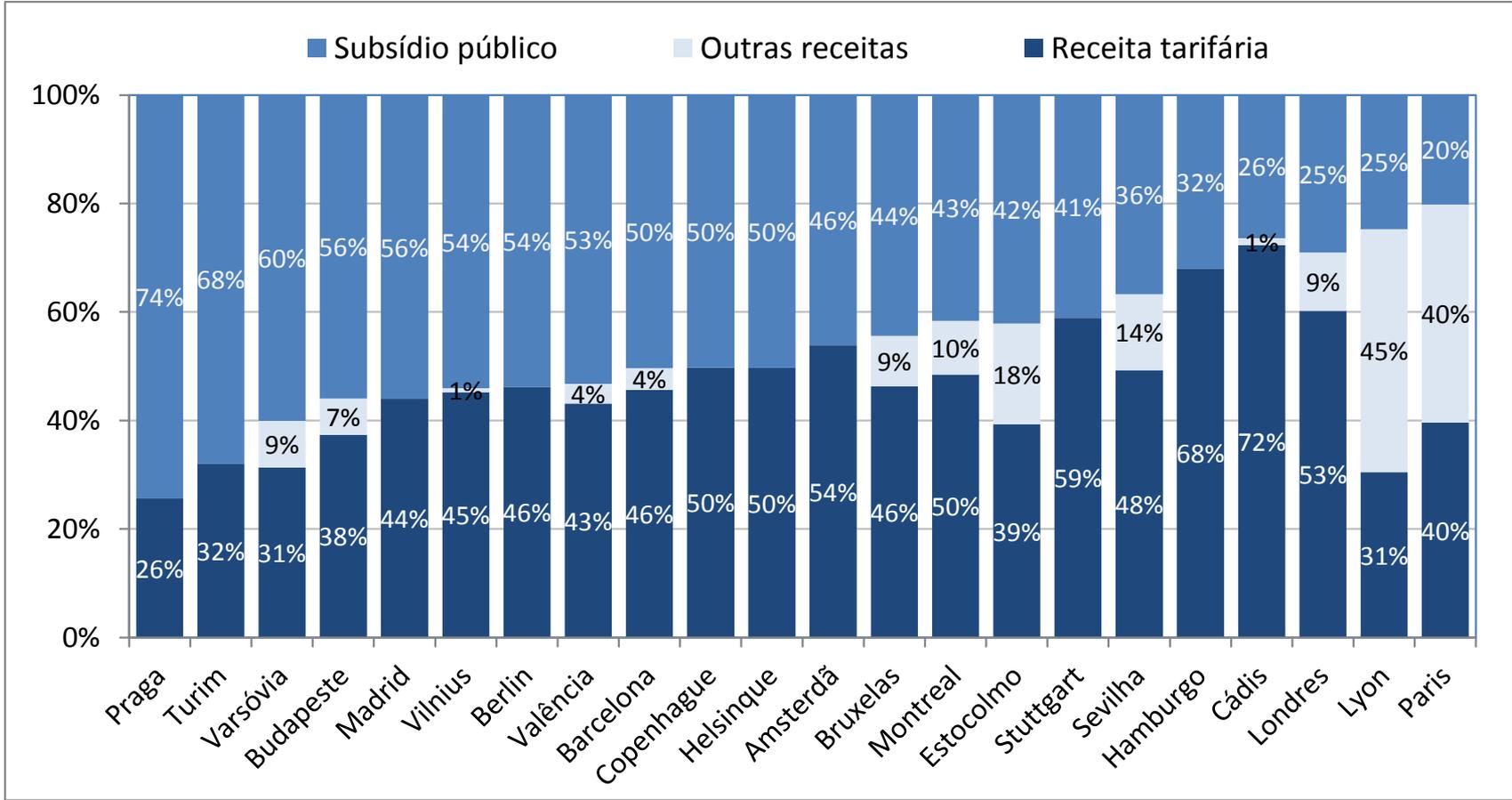
**Os subsídios aos operadores:** diminuição do nível geral das tarifas.

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

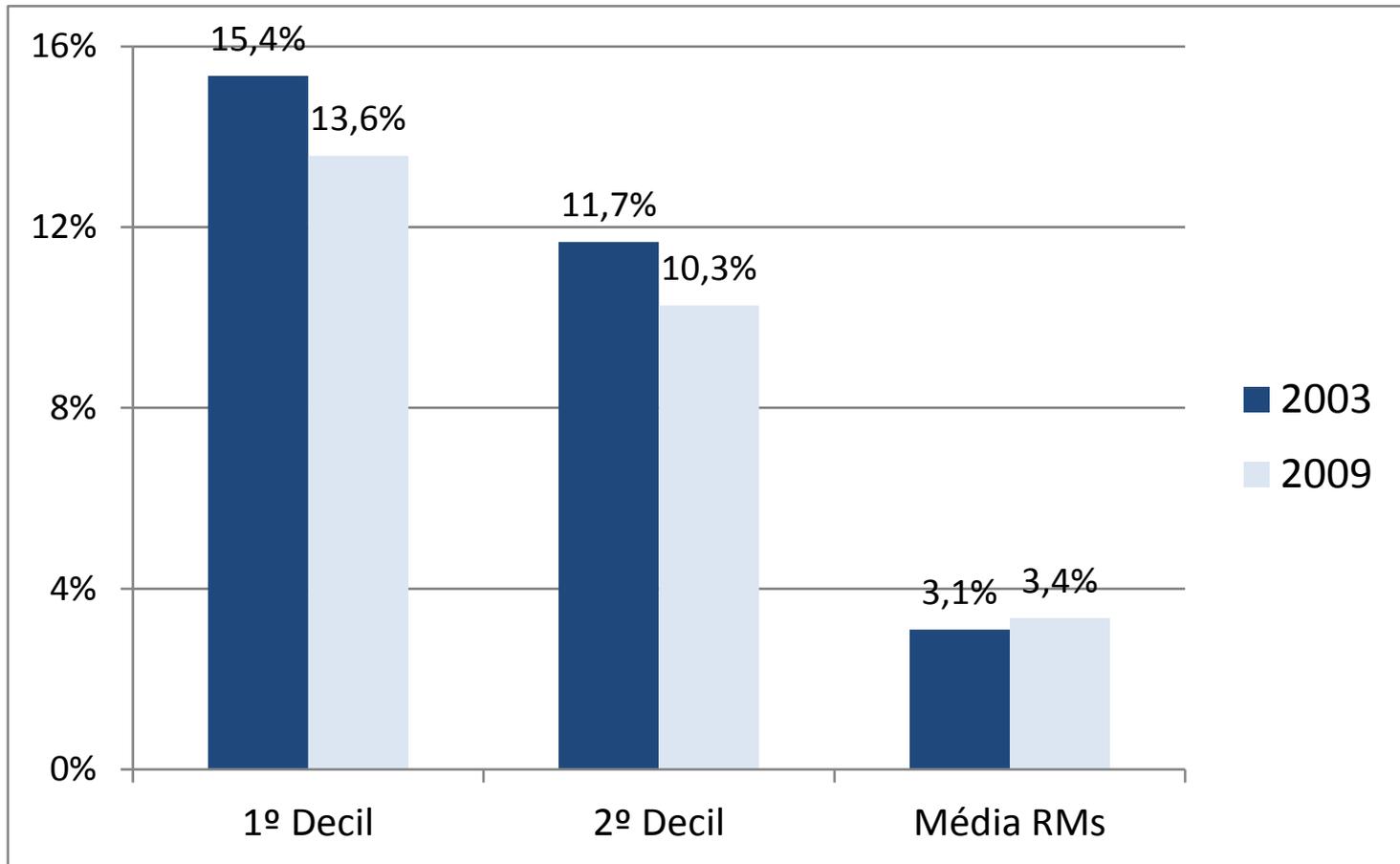
Custeio do transporte público urbano na Europa.



Fonte: European Metropolitan Transport Authorities - EMTA

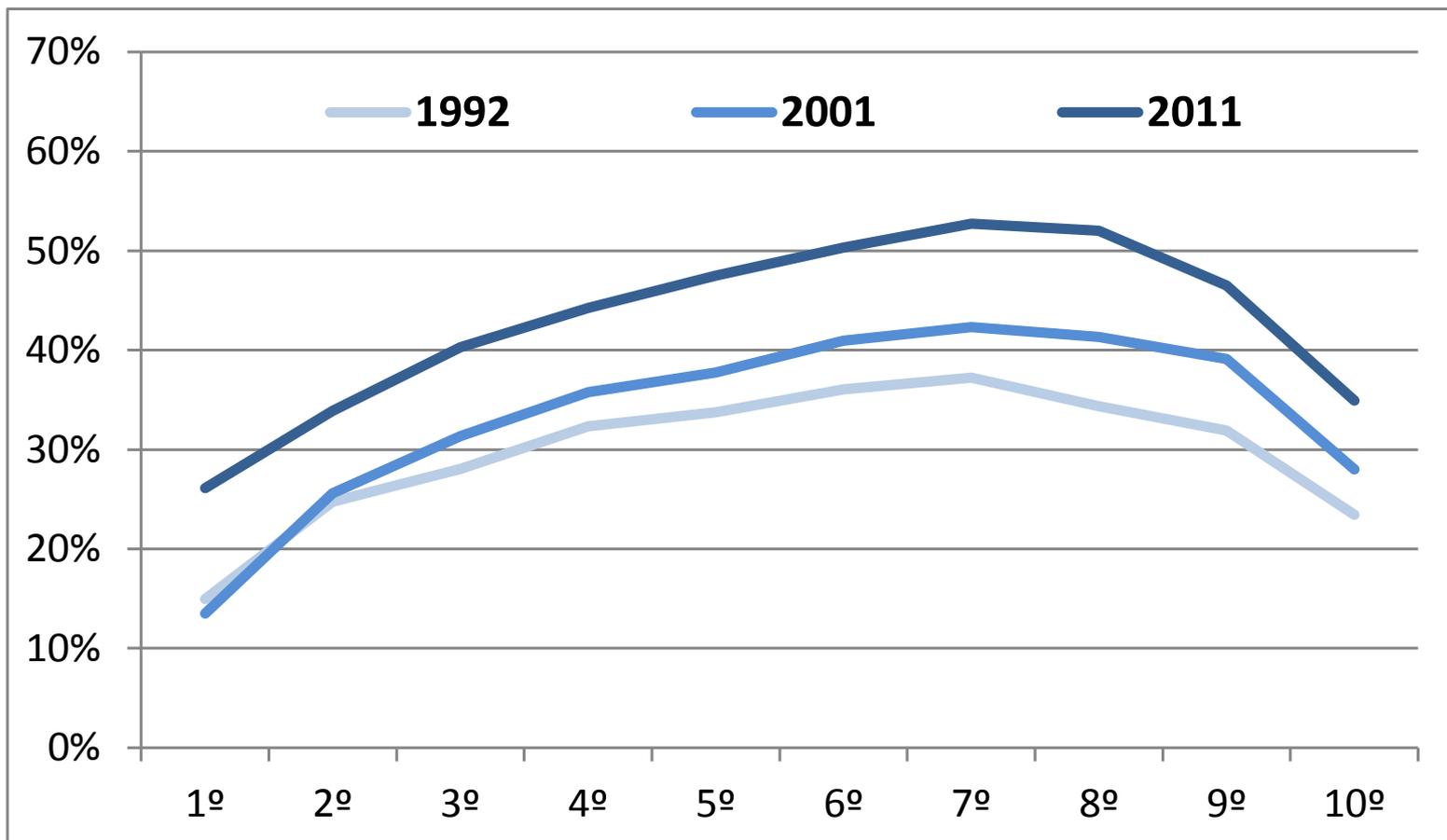
# Gastos das famílias com o TPU

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 renda<sup>1</sup> segundo situação de recebimento de auxílio transporte. Brasil Metropolitano<sup>2</sup>, 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**

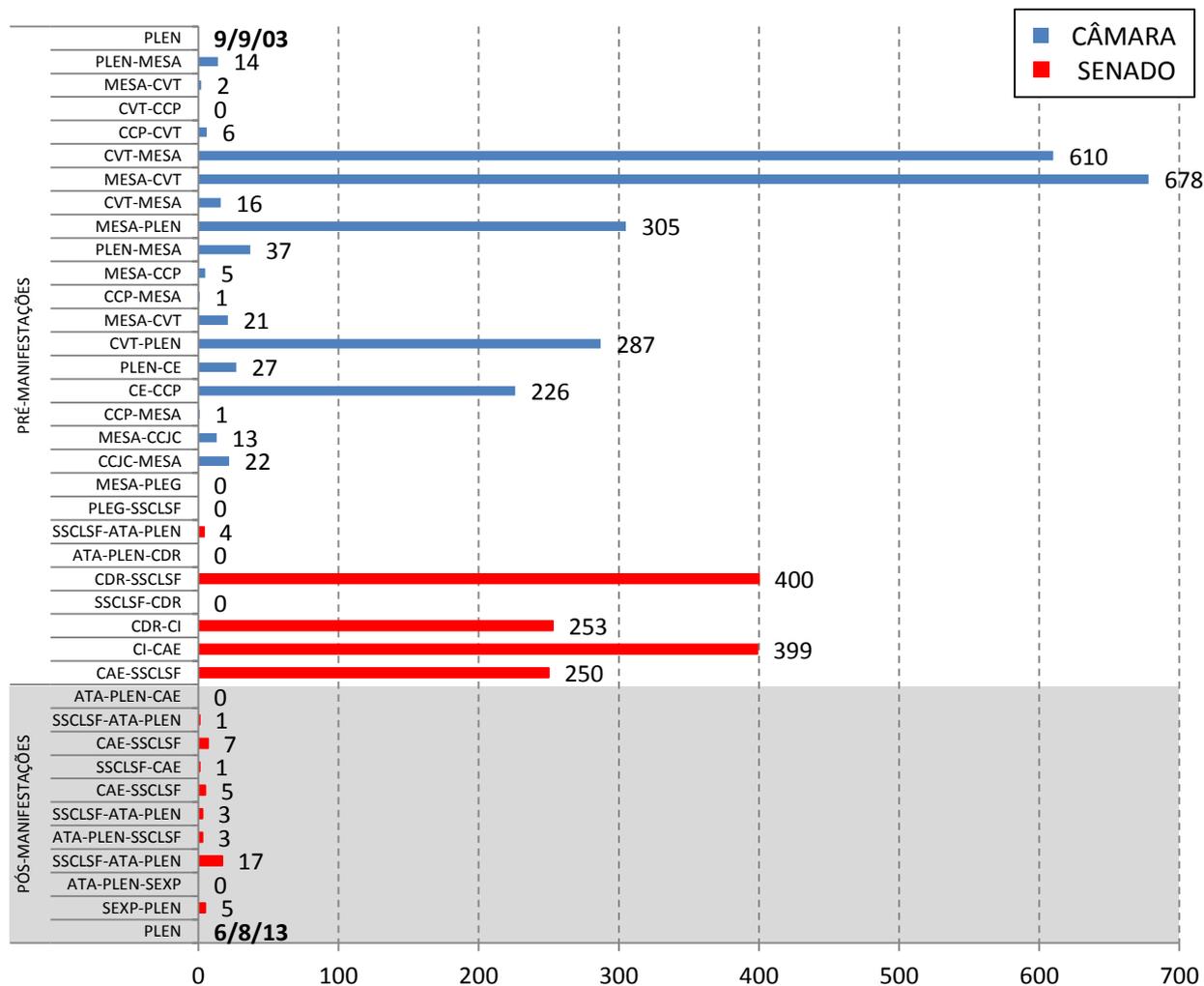
PLS 248/2013, após as manifestações, **Passe Livre Estudantil.**

**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

## **EIXOS:**

- 1. POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS NO TRANSPORTE PÚBLICO**
- 2. POLÍTICAS SOCIAIS NO TRANSPORTE PÚBLICO**

# TPU como direito e política social

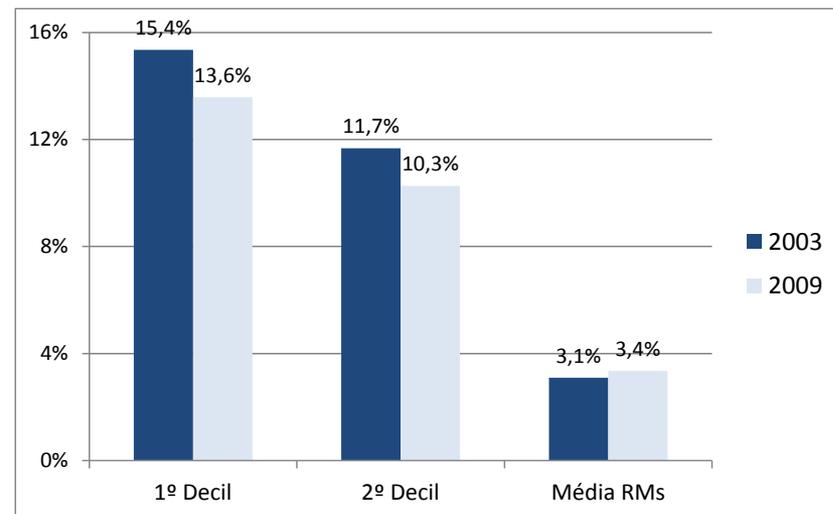
## Pressupõe políticas públicas que

- 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)**

# VTS E PASSE LIVRE ESTUDANTIL

Proposições genéricas, não delimitam precisamente o público-alvo, não definem número de viagens e nem motivo, não trazem vinculações com o sistema TPU (acessibilidade, oferta serviço, demanda, etc.)

## **Vale Transporte Social (VTS)**

**Beneficiário:** famílias inscritas no CadÚnico

**Fonte recursos:** OGU

## **Passe Livre Estudantil (PLE)**

**Beneficiário:** estudantes regularmente matriculados com frequência comprovada

**Fonte recursos:** OGU, via royalties, com repasse poder público local

# VTS e PLE. Cenários: recorte política social

Cenários consideraram:

- 1) 44 cidades (capitais e > 500mil) onde há info valor tarifa;
- 2) Numero de viagens (44 viagens/mês; IM total; IM sem automóvel)
- 3) CadÚnico e apenas que recebem Bolsa Família
  - Ocupados informais
  - Desocupados
  - Estudantes

Não foram consideradas: crianças menores de 10 anos não matriculadas (não se enquadram nos principais motivos de viagem, estudo e trabalho); idosos (gratuidade constitucional); trabalhadores formais (VT).

# VTS e PLE. Cenários: beneficiados

Tabela 1 - Total de beneficiários cadastrados no CadÚnico (44 cidades)

Estrato	Total (CadÚnico)	Total (CadÚnico – PBF)
Ocupados Informais	441.637	310.154
Desocupados	6.001.945	3.229.197
Estudantes EF, EM e ES	4.899.752	3.117.461
Total	11.343.334	6.656.812

Política com recorte social (VTS + PLE) = 11,3 milhões beneficiados

Política com recorte social e renda (VTS + PLE) = 6,6 milhões beneficiados

Política como nos PLs (VTS + PLE) = 20,2 milhões beneficiados

Tabela 2 – Total matriculados por tipo (44 cidades)

Categoria	Total
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	4.163.797
Ensino Fundamental - Anos Finais	3.931.918
Ensino Médio	2.574.636
Ensino Superior	3.102.811
Total	13.773.162

# VTS e PLE. Cenários: cálculo impacto orçamentário

Tabela 4 – Total de Subsídio para os 44 municípios conforme cenários

	Cenário 1 – viagens ida e volta nos dias úteis	Cenário 2 – viagens conforme o índice de mobilidade total	Cenário 3 - viagens conforme o índice de mobilidade no transporte coletivo e não motorizado	Cenário 4 - viagens conforme o índice de mobilidade no transporte coletivo e não motorizado apenas para Bolsa Família (*)
Ocupados Informais	592.064.326	658.133.997	451.473.138	313.817.229-
Desocupados	8.174.282.794	9.054.850.951	6.212.287.934	3.225.191.479
Estudantes	5.549.153.896			3.493.173.420
<b>Total</b>	14.315.501.016	15.262.138.844	12.212.914.968	7.032.182.128

(\*) para estudantes viagens ida-volta nos dias úteis

Caso se considere a universalização do PLE deve-se somar R\$ 12 bilhões

# REITUP – desoneração serviços e insumos TPU

## Quadro 01 – síntese das desonerações previstas no REITUP

ENTE	TRIBUTO	ATUAL	REDUÇÃO	INCIDÊNCIA/ FATO GERADOR	FORMA DE DESONERAÇÃO
União	PIS/Cofins da prestação de serviço de TPU	3,65%	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

Impacto na tarifa poderia chegar a 15% (Senado)

# REITUP – O início do desenho de uma política?

**Objetivo:** preço justo e qualidade do serviço. Redução da tarifa

**Beneficiários:** pessoas jurídicas prestadoras de serviços

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

**Condicionantes:** i) implantação bilhete único temporal, ou ii) rede integrada de transporte + iii) conformidades legais cabíveis

**Requisitos para estados e municípios:** i) convênio com a União garantindo a desoneração; ii) delegação do serviço (regime de concessão); iii) Conselho de Transporte; iv) laudo com impacto econômico; v) determinação redução tarifa. Cidades >200mil: i) auditoria externa; ii) gps.

**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

# POR UMA POLÍTICA DE TPU

A análise dos PLs no Congresso revela a **descoordenação das iniciativas**:  
i) entre si; ii) com a PNMU; iii) com os anseios sociais; iv) com as noções de TPU como serviço essencial e de caráter público.

Os PLs e a PEC + a PNMU, se coordenados, estruturam uma **efetiva política social** de TPU (faltando apenas a execução)

Regulação pactuado + Desoneração + Gratuidades sociais + investimentos  
= 25% redução média na tarifa / melhoria da qualidade / política social /  
estruturação das empresas / continuidade investimentos / aumento cobertura

## COMO FAZER?

(i) **Legislativo** pode alterar os PLs (sobretudo os de gratuidade, vinculando-os ao modelo de gestão do REITUP). (ii) **Executivo** pode editar MP que os articule. (iii) **Executivo** pode criar soluções programáticas.

# POR UMA POLÍTICA DE TPU

## Quais vantagens?

Justiça social com justiça tributária.

Diminuição impacto orçamentário.

Efetivação ocorreria por etapas.

Solução tecnológica.

Facilidade na fiscalização.

Aumento demanda, logo ganho empresários.

Vinculação com o planejamento.

Controle social das gratuidades.

Maior barganha comercial (poder público o maior comprador do serviço)

Cooperação federativa – Modelo de gestão

# 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

**Autores NT 02/2013:** Carlos Henrique R. Carvalho;  
Alexandre Gomide; Rafael Pereira; Lucas Mation; Renato  
Balbim; Vicente Lima; Ernesto Galindo; Cleandro Krause;  
Erivelton Guedes

**Autores NT 03/2013:** Renato Balbim; Vicente C. Lima  
Neto; Ernesto Galindo; Cleandro Krause

