



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

CONSULTORIA E ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

ESTUDO TÉCNICO ¹
Nº 3/2016/CAL/MD/CMRJ

Março/2016

Assunto: Política de benefícios tarifários nos serviços de transporte público por ônibus.

Coordenação:

Maria Cristina Furst de F. Accetta
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

Editoração:

Carlos Albuquerque Lemos

Autores:

José Carlos Ribeiro de Souza Júnior
Consultor Legislativo em Transportes

Sandro Ferreira Barbosa
Consultor Legislativo em Transportes

¹ COPYRIGHT DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

© 2016 Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nem dos seus parlamentares. São vedadas a venda, a reprodução parcial ou total e a tradução, sem prévia autorização por escrito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Política de benefícios tarifários nos serviços de transporte público por ônibus

RESUMO

A concessão de benefícios tarifários a determinados grupos de passageiros de transporte público por ônibus tem sido objeto de diversos projetos de lei na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Dentro desse contexto, o presente estudo pretende mostrar quem são hoje os beneficiários tarifários e o atual modelo de financiamento das gratuidades.

I – INTRODUÇÃO

A concessão de benefícios tarifários nos serviços de transporte público tem sido objeto de muitas discussões e iniciativas na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Trata-se de um grande desafio do Poder Público oferecer benefícios tarifários a certos segmentos sociais sem descuidar do respectivo modelo de financiamento, do princípio da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Este desafio tornou-se maior ainda com a promulgação da emenda constitucional nº 90 de 2015 que incluiu o transporte no rol dos direitos sociais. Dentro desse contexto, propomos mostrar aqui quem são os atuais beneficiários tarifários vinculados ao sistema de bilhetagem eletrônica e o atual modelo de financiamento desta política pública.

II – BENEFICIÁRIOS TARIFÁRIOS

Os benefícios tarifários para certos grupos sociais estão disciplinados em diversas legislações nos diferentes âmbitos federativos, tanto para transporte urbano, como para transporte semi-urbano. Para não fugir ao escopo do estudo, busca-se neste tópico mostrar as isenções concedidas pela legislação do Município do Rio de Janeiro a certos segmentos de passageiros do transporte urbano por ônibus cujo acesso seja feito pelo sistema de bilhetagem eletrônica.

Antes de abordar as gratuidades definidas na Lei Orgânica da Cidade do Rio de Janeiro, é importante lembrar que a própria Carta Magna, no art. 230, define como direito fundamental da população acima de 65 anos de idade o acesso gratuito aos serviços de transporte urbano, a saber:

Art. 230 "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

".....

"§ 2o Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos."

No âmbito de seus próprios sistemas de transporte público coletivo de passageiros, a Lei Orgânica do Rio de Janeiro, no art. 401, reforça esse direito aos idosos com mais de 65 anos, bem como para outras categorias de beneficiários, como se segue:

Art. 401 " A lei disporá sobre a isenção de pagamento de tarifas de transportes coletivos urbanos, assegurada a gratuidade para:

I - maiores de sessenta e cinco anos;

II - alunos uniformizados da rede pública de ensino de primeiro e segundo graus, nos dias de aula;

III - deficientes físicos e seu respectivo acompanhante;

IV - crianças de até cinco anos".

A lei nº 3.167/2000, que cria o Sistema de Bilhetagem Eletrônica nos serviços de transporte público por ônibus, veio assegurar o pleno exercício do direito às gratuidades previstas no artigo 401 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, reforçando a obrigatoriedade para as empresas transportadoras.

Além dessas gratuidades, o Município do Rio de Janeiro estabeleceu em 2014 o Passe Livre Universitário, que fornece cartões eletrônicos contendo créditos de viagens de Bilhete Único para estudantes matriculados nos cursos de graduação de instituições de educação superior da cidade que sejam bolsistas do Programa Universidade para Todos – ProUni, do Ministério da Educação, ou alunos beneficiados por políticas públicas afirmativas, bem como alunos universitários com renda familiar *per capita* de até 01 (um) salário mínimo. Essa política pode ser observada no decreto nº 38.280/2014.

Para atendimento ao disposto no art. 401, inciso II da Lei Orgânica e no art. 12 da Lei Municipal nº 3.167/00, os alunos da rede pública de ensino fundamental, ensino médio, Universitários beneficiados pelos programas do Governo Federal de cotas ou Programa Universidade para Todos e alunos universitários com renda familiar per

capta de até 01 (um) salário mínimo, receberão, a cada ano letivo, cartões eletrônicos contendo créditos de viagens de Bilhete Único.

O exercício dos benefícios tarifários contemplados na legislação está vinculado ao sistema de bilhetagem eletrônica. Em geral, os usuários beneficiários das isenções tarifárias (exceto as crianças com até cinco anos acompanhadas dos pais ou responsáveis) devem apresentar o cartão eletrônico emitido pela entidade representativa das transportadoras para poder usar o serviço de transporte. Isso é fundamental para que o poder concedente tenha controle sobre o efetivo uso desse benefício e, por sua vez, evite mecanismos de burla.

Ao observarmos todas esses benefícios tarifários, pode-se identificar que a definição dessa política pública passa essencialmente por um recorte etário, social e econômico. Busca-se, no fim das contas, assegurar às pessoas o acesso ao sistemas de transporte, facilitar e ampliar a mobilidade da população às instituições de ensino e às ofertas culturais da cidade e promover a inclusão social. Portanto, pode-se considerar a gratuidade como instrumento de efetivação de direitos fundamentais, sendo necessária no contexto onde a imobilidade por falta de acesso e tarifas elevadas é uma realidade.

III – FINANCIAMENTO DOS BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS: EFEITOS SOBRE AS TARIFAS

Observa-se na legislação brasileira duas formas fundamentais de financiamento dos benefícios tarifários: por subsídio cruzado intrasetorial e por subsídio direto do Poder Público¹. No primeiro mecanismo, as isenções tarifárias e os descontos são custeados por todos os usuários pagantes do serviço de transporte. No segundo método, o Poder Público arca com o financiamento dos benefícios tarifários por meio de dotações orçamentárias.

Tradicionalmente, as cidades brasileiras adotaram o subsídio cruzado intrasetorial como forma de financiar os benefícios tarifários. De fato, não só as gratuidades, mas toda a operação do serviço de transporte público coletivo, em geral, tem sido custeada por meio das tarifas pagas pelos passageiros. Mas, quem são estes passageiros pagantes?

¹ Art. 35 da Lei 9.074/95. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Basicamente, dois segmentos arcam efetivamente com os benefícios tarifários concedidos: os empregadores que fornecem vale-transporte a seus funcionários e os usuários ordinários, não beneficiários de vale, que pagam integralmente a tarifa de transporte.

Dentro desse contexto, o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Transporte e mobilidade urbana” mostra, a partir de dados da Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU), que o vale-transporte responde por cerca de 40% da receita dos sistemas. Isso que indica que as empresas e as pessoas físicas financiam aproximadamente 38% das gratuidades, os trabalhadores registrados que recebem o benefício respondem por 2% e os trabalhadores informais e demais usuários que não recebem nenhum benefício tarifário cobrem 60% de todos os benefícios concedidos. (2011:31)

Sabe-se então quem financia os benefícios tarifários, mas como esse modelo impacta no valor das tarifas do serviço de transporte público? Em estudo realizado pela NTU, verificou-se que as gratuidades e os descontos realmente impactam o valor da tarifa pública dos serviços de transporte². Como pode ser observado na tabela 1, nas cidades pesquisadas, 34% dos usuários recebem gratuidades, o que representa impacto na ordem de 20% no valor da tarifa.

Tabela 1: Impacto das gratuidades nos sistemas de ônibus municipais (%).

Categoria	Ocorrência média nas cidades	Impacto sobre as tarifas
Estudantes	20	8
Gratuitos em geral	14	12
Total	34	20

Fonte: NTU

Portanto, a adoção do modelo de subsídios cruzados resulta, em geral, no aumento do preço das tarifas, o que compromete ainda mais a renda das famílias com os serviços de transporte. Indiretamente, esse aumento acaba por reduzir o número de pessoas

² Para se calcular o impacto das gratuidades, soma-se o volume das gratuidades e das passagens com descontos ao volume de demanda pagante na fórmula e calcula-se o novo valor médio da tarifa

que estariam dispostas a utilizar o transporte público, produzindo um círculo vicioso. (GOMIDE, 2004:)

Além disso, esse modelo promove iniquidades sociais, visto que os usuários pagantes de baixa renda, que não recebem vale transporte, e mais propensos a usar o transporte público por ônibus, arcam com gratuidades concedidas a pessoas pertencentes aos estratos de renda mais altos (estudantes e idosos de alta renda, por exemplo). Portanto, quando o Poder Público estabelece benefícios tarifários para determinados usuários, sem uma fonte extra-tarifária, pode acabar prejudicando justamente a população mais pobre que, sem sequer conhecer esse mecanismo, terá que financiar boa parte das isenções.

No médio e longo prazo esses desequilíbrios tendem a aumentar, pois a população está envelhecendo. Pesquisa realizada pelo IPEA na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) indica que, mantida as condições atuais, no curto prazo (2020), o envelhecimento populacional estimado para ocorrer na RMSP teria um efeito relativamente modesto sobre o número total e a composição etária das viagens realizadas no transporte público da região. No médio e longo prazos, contudo, o aumento previsto na proporção de passageiros com gratuidades poderia ocasionar um aumento no sobrepreço da tarifa com uma elevação de seu valor em 8,5% e 21%, respectivamente. (2014: 21)

Diante dessa situação, é importante saber como algumas cidades brasileiras têm lidado com a questão do financiamento das gratuidades. De maneira geral, observa-se ainda que a grande maioria das cidades adotam integralmente sistemas tarifários por subsídio cruzado. No entanto, nos últimos anos, de acordo com o estudo “Tarifação e financiamento do transporte público urbano”, algumas cidades, como exceção, têm subsidiado diretamente o sistema de transporte público por ônibus, tais como: Brasília, Belo Horizonte, Goiânia e Rio de Janeiro. (2013:12)

Na cidade de São Paulo cerca de 25% da receita operacional do sistema de transporte é composta de subvenções públicas, das quais parte é utilizada no financiamento dos benefícios tarifários. No âmbito do governo federal, sob a justificativa de que o transporte constitui meio de efetivação da política educacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) financia passes escolares aos estudantes. Neste caso, apesar de comprometer parcela dos recursos públicos, é uma forma de evitar o subsídio cruzado.

Além disso, é importante mencionar que o governo federal vem buscando medidas que possam reduzir o custo das tarifas. Uma destas propostas é a atualização do texto constitucional por meio da PEC 159/2007 e PEC 179/2007, que tratam da incidência da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) na comercialização de biocombustíveis e da destinação da sua arrecadação ao subsídio de programas de transporte coletivo, respectivamente. Além de outros mecanismos de arrecadação, uma das apostas do governo é a criação do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (REITUP), que tem como principal característica a redução da tarifa por meio da concessão de incentivos fiscais para empresas do setor.

Apesar do mérito dessas iniciativas, as grandes cidades brasileiras enfrentam dificuldades para manter o serviço adequado de transporte público urbano e as gratuidades previstas em lei. As manifestações da sociedade a cada novo reajuste mostram que existe uma insatisfação quanto ao custo e à qualidade do serviço prestado. Por isso, é importante diversificar as fontes de financiamento de modo que não apenas os usuários pagantes arquem com os custos da operação do serviço de transporte. Pode-se criar, entre outras medidas, fontes específicas incidentes sobre beneficiários indiretos dos serviços de transporte público, a exemplo da taxação da gasolina em Bogotá e a criação de pedágio urbano em Londres, com fundos revertidos inteiramente para o financiamento do transporte público.

IV- CONCLUSÃO

A prestação de serviço adequado de transporte público urbano a preços módicos combinada com a política de benefícios tarifários constitui um grande desafio para administração pública. A definição do transporte como direito social incentiva a criação, de forma mais global, de formas de barateamento do valor da tarifa e a promoção de políticas de benefícios tarifários, especialmente num contexto em que as cidades brasileiras ainda apresentam imobilidade urbana e tarifas elevadas.

Por outro lado, sabe-se que a manutenção desse benefício perpassa fatores econômicos e financeiros, bem como condicionantes institucionais. As cidades brasileiras, muitas vezes, esbarram na falta de recursos para sustentar políticas sociais, sobretudo quando há retração da atividade econômica. Dessa forma, ainda que o transporte tenha se tornado um

direito social, isso, por si só, não é suficiente se não houver uma fonte de financiamento sustentável.

Hoje, a grande maioria das cidades adotam o modelo de financiamento dos benefícios tarifários por subsídio cruzado intrasetorial. Este modelo, sem qualquer outra fonte de financiamento, acaba resultando no aumento do preço das tarifas do transporte público por ônibus. Desta forma, os custos dessa política de gratuidade recaem sobre os usuários pagantes, dos quais boa parte são pessoas de menor poder aquisitivo.

Dado os limites desse modelo, é importante diversificar as fontes de financiamento do sistema de transporte público urbano. A política tarifária dos serviços de transporte tem como diretriz, entre outras, a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para o custeio da operação dos serviços. Trata-se de distribuir justamente os benefícios e ônus decorrentes dos modos e serviços do transporte para melhorar as condições de mobilidade urbana.

Nesse sentido, concluiu esta consultoria.

Autores:

JOSÉ CARLOS RIBEIRO DE SOUZA JÚNIOR
Consultor Legislativo em Transportes
Matrícula 10/815.040-1

SANDRO FERREIRA BARBOSA
Consultor Legislativo em Transportes
Matricula 10/815.017-9

Coordenação:

MARIA CRISTINA FURST DE F. ACCETTA
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo
Matrícula 60/809.345-2

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBIM, R.; LIMA NETO, V.; GALINDO, E.; KRAUSE, C.; *Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana.*

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131212_notatecnicadirur04.pdf

Acesso em março de 2016.

IPEA. Nota Técnica 2. *Tarifação e financiamento do transporte público urbano.* Brasília: Ipea, 2013. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf

Acessado em março de 2016.

GOMIDE, A.A. – *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.*

Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 26 - 3o trimestre. pp. 15 – 45, São Paulo, 2004

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0960.pdf

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros.* Câmara de Deputados. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em:

<http://xa.yimg.com/kq/groups/21701392/385615534/name/gratuidades.pdf>

Acessado em março de 2016.

IPEA. Textos para discussão 1966. MORAES PEREIRA, R. H.; CARVALHO, C. H. R.; FERREIRA DE SOUZA, P. H. G.; CAMARANO, A. A.; *Envelhecimento populacional, gratuidades no transporte público e seus efeitos sobre as tarifas na região metropolitana de São Paulo.* http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1966.pdf

Acessado em março de 2016.

IPEA. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 34. VASCONCELLOS, E. A.; CARVALHO, C. H. R.; MORAES PEREIRA, R. H.; *Transporte e mobilidade urbana.* DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2011.

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_034.pdf

Acessado em março de 2016