

A DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS E O IMPACTO NA TARIFA DO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – SIT-FOR

João Alencar Oliveira Júnior

Departamento de Engenharia de Transportes – DET
Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN
Universidade Federal do Ceará – UFC

RESUMO

Este artigo traz uma contribuição à discussão da desoneração tributária da tarifa do transporte público por ônibus, promovida pelos formuladores de políticas públicas e pela sociedade organizada. Procedeu-se à análise das políticas federais brasileiras nos últimos anos e à simulação de hipóteses tributo-tarifárias a partir da planilha de custo tarifário do Sistema de Integrado de Transportes de Fortaleza - SIT-FOR, levando-se em consideração o custo ambiental da externalidade da poluição atmosférica, enquanto custo variável da tarifa, adotando-se o conceito do Valor Econômico do Recurso Ambiental do Ar Atmosférico – $VERA_{AR}$.

ABSTRACT

This paper brings a contribution to concern the discussion about the reduction of fees included in bus fare at public transportation system conducted by policy makers and civil organization society. The last brazilian federal policy of public transportation was analyzed and made a simulation with fees and fares hypothesis using the similar cost fare sheet at Fortaleza's Integrated Transportation System (SIT-FOR), adopting the concept of Economical Value of the Environmental Resource - Atmospheric Air ($EVER_{AIR}$) was used, separating it in a part of local effect gases ($EVER_{LOCAL\ AIR}$) and another of greenhouse effect gases ($EVER_{GHG}$) or greenhouse gases – GHG, both included as variable costs in the calculation of the bus fare.

1.0 INTRODUÇÃO

BRASIL (2003) levantou o perfil socioeconômico dos usuários dos transportes públicos e privados no país, que fornece um panorama nacional do uso dos transportes urbanos nos municípios brasileiros, o que demonstra a predominância do uso do transporte privado pelos de maior renda, e de transportes públicos pelos extratos sociais de menor renda. Utilizou-se a estratificação de renda da Associação Nacional de Empresas de Pesquisa de Mercado, que permite estimar o poder de compra das pessoas e famílias urbanas. O levantamento dos dados foi realizado em 2002, quando o salário mínimo era de R\$ 220,00 e o valor médio anual do dólar em relação ao real era igual a R\$ 2,914. As classes de renda familiar subdividem-se em A (renda > R\$ 2.944,00), B (renda entre R\$ 2.943,00 e R\$ 1.065,00), C (renda entre R\$ 1.064,00 e R\$ 497,00) e D/E (renda até R\$ 496,00). Quanto ao uso do transporte público municipal por ônibus e do modo individual por automóvel por classe de renda, obteve-se o seguinte padrão de respostas nas Tabelas 1 e 2, subdivididos quanto ao uso habitual (frequência maior do que três dias na semana) destes modos por categoria de cidade.

Tabela 1: Uso Habitual do Transporte Público Municipal por Ônibus em 2002

Categorias das Cidades	A	B	C	D/E	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Megametrópole	4,7	28,6	41,8	24,9	100,0
Metrópole Nacional	6,5	27,5	38,5	27,5	100,0
Metrópole Regional	1,5	17,7	41,5	39,3	100,0
Cidades de Porte Médio	2,8	16,9	36,3	44,0	100,0

Fonte: BRASIL, 2003

A utilização do ônibus por parte da classe de maior renda situa-se no intervalo entre 1,5 a 6,5% do total de usuários do transporte público. Trata-se de uma pequena minoria no universo de usuários dos transportes municipais. Porém, quando se compara com o uso do automóvel (Tabela 2), as classes mudam de posição. Seria como olhar por um espelho a realidade social das classes econômicas brasileiras em função do modo de transportes adotado.

Tabela 2: Uso Habitual do Transporte Individual por Automóvel em 2002

Categorias das Cidades	A	B	C	D/E	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Megametrópole	20,4	47,8	29,6	2,2	100,0
Metrópole Nacional	26,1	48,6	21,0	4,3	100,0
Metrópole Regional	15,1	51,8	24,9	8,2	100,0
Cidades de Porte Médio	29,0	49,6	17,8	3,6	100,0

Fonte: BRASIL, 2003

A Classe A muda de posição com a Classe D/E, e a Classe B muda de lugar com a Classe C. Isto é, o uso de automóvel pela Classe D/E é feito por uma pequena minoria e, em termos percentuais, a participação da Classe B, no uso habitual do automóvel, é maior do que o da Classe C. No uso habitual do ônibus, a Classe C é praticamente da mesma ordem de grandeza percentual do que a Classe B no uso do automóvel. Uma questão que merece destaque é o percentual de usuários da Classe D/E que utiliza o modo ônibus, o qual aumenta à medida que a cidade perde importância relativa. Isto é, quanto mais pobre a cidade, mais pobres utilizam o transporte público por ônibus, pois a classe de renda que usa transporte público é inversamente proporcional à escala de cidade. A Classe D/E responde por cerca de 25% da demanda de passageiros por ônibus na megametrópole do Rio de Janeiro, em torno de 28% nas capitais nacionais, 39% nas cidades regionais e 44% nas cidades de porte médio. Quanto menor a renda, maior a probabilidade de se morar em cidades menores e mais pobres, pois bastaria comparar o PIB destas cidades e a distribuição de renda para atestar tal inferência obtida do perfil dos usuários dos transportes. A Classe D/E seria mais suscetível aos aumentos de tarifas do transporte público, que poderia rapidamente ser alijada deste e migrar para viagens não-motorizadas, hipótese que necessita de maiores pesquisas para não se passar por verdade absoluta, fruto do empirismo, podendo inviabilizar políticas públicas voltadas ao incentivo de viagens não-motorizadas e ambientalmente mais eficazes, a exemplo das viagens a pé e por bicicleta em distâncias compatíveis com os respectivos modos, que não necessitam da queima de combustível fóssil e, ainda, trariam benefícios à saúde individual e pública.

2.0 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TRANSPORTE DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS

Quanto à política nacional ou municipal de transporte público, deve-se ter em mente os impactos das ações nas categorias sociais dos usuários e, com isso, podendo-se obter uma distribuição de renda a partir das políticas de transportes, como é a questão relacionada à

desoneração tributária da tarifa do transporte público por ônibus, principalmente, enquanto diretrizes constitucionais emanadas pelo Governo Federal.

2.1 As Políticas Públicas de Transportes de Passageiros por Ônibus do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR criou o Grupo Executivo de Transporte Urbano – GTRAN “*com o intuito de promover a articulação institucional, desenvolver estudos e coordenar os programas e projetos do setor de transporte urbano*”. Dentre os projetos do GTRAN, destacou-se o que visava à definição de diretrizes gerais da Política Nacional para o Transporte Urbano – PNTU, que possuía cinco objetivos “*focalizados na melhoria da qualidade do transporte coletivo e do deslocamento de pedestres e ciclistas e no aumento dos índices de satisfação dos usuários e da população urbana em geral com os serviços de transportes e as facilidades de deslocamento que lhe são oferecidas*” (BRASIL, 2001). Adiante, esses objetivos serão mostrados.

A SEDU/PR promoveu seminários regionais pelo país, em que, nas discussões, concluiu-se que as propostas sugeridas somente seriam exeqüíveis se houvesse financiamento. Tal assertiva levou-a à criação do Comitê de Financiamento do Transporte Coletivo Urbano, que tinha por objetivo identificar “*os principais fatores legais, institucionais e operacionais restritivos ao financiamento do transporte coletivo urbano*”, bem como de apontar “*as principais fontes de recursos que poderiam dar suporte aos investimentos necessários para concretizar as ações estratégicas propostas*”. Envolvendo a participação de “*entidades de fomento, bancos privados e de especialistas no tema financiamento do transporte urbano*” (BRASIL, 2002). Da PNTU, destacam-se os seguintes objetivos: “*a) Aumentar a atratividade do transporte coletivo, tornando-o mais rápido, confortável, acessível, módico, seguro e adequado às necessidades da população; b) Reduzir os impactos negativos (econômicos, sociais e ambientais) das viagens urbanas, por meio da diminuição dos tempos gastos com deslocamento, dos custos operacionais do transporte coletivo, dos acidentes de trânsito, especialmente com pedestres e ciclistas, e da poluição ambiental acima dos níveis admitidos; c) Estimular a modernização tecnológica e gerencial, pública e privada, do transporte coletivo urbano; d) Garantir recursos para suportar a implementação das ações, com prioridade para o transporte coletivo*”. A PNTU afirmava que “*esses objetivos foram selecionados como prioritários, dado o efeito multiplicador que poderão ter na busca de equidade no uso do espaço urbano, na redução da pobreza, na melhoria da qualidade ambiental e na sustentabilidade energética*” (BRASIL, 2002). Entretanto, esta não apresentou como obter a referida qualidade sustentável dos transportes do ponto de vista ambiental e energético, a não ser a estratégia mínima e limitada de se reduzir o consumo de combustíveis.

A partir destes objetivos, foram eleitas diretrizes gerais, agrupadas em quatro áreas: “*a) melhoria da qualidade do transporte coletivo urbano; b) redução dos impactos negativos (sociais, econômicos e ambientais) das viagens urbanas – minimização dos efeitos dos congestionamentos nos custos do transporte coletivo urbano, redução dos impactos dos insumos nos custos operacionais do transporte coletivo urbano, redução dos acidentes com pedestres, ciclistas e pessoas com dificuldade de locomoção; adoção de instrumentos técnicos e administrativos para acompanhamento e controle permanentes dos níveis aceitáveis de qualidade do ar; c) modernização das relações institucionais; d) modernização tecnológica e gerencial*”. A SEDU/PR propôs ações estratégicas à criação de programas, destacando-se: a) viabilizar a “*aquisição, em condições favoráveis, de veículos e equipamentos que atendam a planos de modernização dos serviços e ampliação da acessibilidade*”; b) “*fomentar e financiar as atividades de manutenção, modernização e reposição de material rodante do transporte coletivo urbano, que poderão envolver os fabricantes nacionais e estrangeiros nas soluções*

técnicas e financeiras"; c) "promover a revisão da política tributária incidente sobre o sistema de transporte público coletivo urbano, desonerando seus custos operacionais e capitalizando resultados em favor da redução tarifária e de melhorias ou ampliações do sistema"; d) "induzir a desoneração da tarifa dos serviços de transporte público coletivo urbano, mediante: identificação das fontes extratarifárias que financiarão as gratuidades, abatimento ou outros benefícios assistenciais tarifários, excluídos os usuários pagantes de tarifa integral; tratamento tributário diferenciado; redução de custos, inclusive aqueles oriundos de externalidades negativas do trânsito; viabilização de linhas de financiamentos especiais para o transporte público coletivo urbano". A SEDU/PR definiu a carga tributária incidente no setor de transporte de passageiros com um dos maiores entraves ao investimento público e privado. Propondo que fosse revista a legislação de incidência destes no setor (BRASIL, 2002).

2.2 As Políticas Públicas de Transportes de Passageiros por Ônibus do Governo Lula (2003-2006)

No Governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades – MC com atribuição da definição da política de transportes urbanos, inclusive tendo na sua estrutura a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SNTMU. Segundo BRASIL (2004), o transporte público de passageiros passa por uma crise que pode ser caracterizada por: a) redução de demanda; b) tarifas elevadas; c) problemas institucionais; d) diminuição da qualidade; e) redução da velocidade comercial devido aos congestionamentos; e f) queda na mobilidade urbana, com redução no número de viagens/habitante nas cidades. Prossegue afirmando que "existem várias frentes de atuação para a reversão deste quadro", mas destaca apenas uma delas, "o investimento em infra-estrutura nos corredores segregados para o transporte, terminais, pontos de parada, abrigos e obras de acessibilidade", o que justificaria a existência do PRÓ-TRANSPORTE. Finalmente, conclui que estes investimentos proporcionariam os seguintes benefícios: a) melhoria na qualidade do transporte; b) aumento da velocidade comercial; c) maior conforto e segurança nos terminais e pontos de parada qualificados; d) maior acessibilidade ao sistema e e) aumento na eficiência e redução de custos. Por estas razões, é destacada a importância do PRÓ-TRANSPORTE, eleito como público alvo prefeituras, governos estaduais, órgãos gestores ou empresas concessionárias de serviços de transporte coletivo urbano (BRASIL, 2004).

BOARETO, R. (2003), Diretor de Mobilidade Urbana da SNTMU/MC, diz que a criação do Ministério das Cidades representou "um avanço no tratamento das questões urbanas [...] com a mudança de foco no trato da cidade, ampliando uma visão setorial do transporte e trânsito para uma visão integrada de mobilidade urbana sustentável. A nova abordagem do Governo trata também da inclusão social e da necessidade da atualização da regulação dos serviços de transporte público". Prossegue afirmando que "a atuação do Ministério das Cidades na implementação da mobilidade urbana sustentável tem como temas: a) o apoio aos estados e municípios na implantação do Estatuto das Cidades; b) o desenvolvimento de novas formas de financiamento da infra-estrutura; c) o desenvolvimento tecnológico; d) elaboração de amplo banco de dados sobre os sistemas de transportes públicos; e) a mobilidade de pessoas com deficiências; f) o desenvolvimento dos meios não-motorizados de transportes; g) inclusão social (barateamento das tarifas; redução da pobreza e universalização do acesso aos serviços de transporte coletivo e o seu controle sócio); h) a regulação dos serviços (envolve o desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional, os processos de delegação da operação e ações que induzam à gestão compartilhada e cooperativa entre as três esferas de governo)". Conclui asseverando que "a criação do Ministério das Cidades recoloca o Governo Federal como articulador das políticas públicas que contribuem para o aumento da qualidade de vida dos municípios brasileiros. Sua atuação será fundamental na difusão dos conceitos, na formação de pessoal e no fomento de projetos de mobilidade urbana sustentável".

Neste sentido, o Ministério das Cidades publicou em junho de 2004 a versão preliminar da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável – PNMUS, contendo princípios, objetivos e diretrizes gerais, com a finalidade de subsidiar o Comitê Técnico de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana do Conselho das Cidades, na formulação de políticas públicas. A PNMUS possui como objetivo geral *"assegurar e garantir a construção do direito à mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população urbana brasileira, promovendo e executando ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade"*. Propõe diretrizes integradas, envolvendo o transporte público, o trânsito, a circulação urbana e o desenvolvimento urbano, de forma a *"proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não-motorizados, de maneira segura, socialmente inclusiva e com sustentabilidade, levando em consideração as dimensões ambiental, ética, social e econômica"*. Várias são as propostas de princípios, objetivos e diretrizes da PNMUS que guardam relação com a prioridade ao transporte público, ao financiamento do setor e à modicidade das tarifas. Destacam-se, quanto aos princípios: *"a) a priorização dos modos de transporte coletivo e dos não-motorizados e b) a prestação adequada dos serviços afetos à mobilidade, com modicidade de tarifas"*. Em relação aos objetivos da PNMUS, listam-se os seguintes: *"a) contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades, buscando compatibilizar o crescimento, e a eficiência econômica com a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social; b) estabelecer mecanismos permanentes de financiamento para o setor, priorizando a aplicação dos recursos federais nos modos coletivos e não-motorizados; c) promover a efetiva articulação entre as políticas públicas de transporte e trânsito e as definidas para o desenvolvimento urbano em geral e do meio-ambiente; d) contribuir com a redução do custo de produção dos serviços de transportes e sua transferência aos usuários na forma de tarifas mais baratas; e) garantir a implantação de mecanismos previstos no aparato legal do setor urbano para o financiamento do setor de transportes e para a equidade no uso do espaço urbano; f) promover o financiamento da infra-estrutura de transportes, buscando a ampliação de fontes; e g) contribuir para a qualificação da gestão e para o desenvolvimento tecnológico"* (BRASIL, 2004a).

Quanto às diretrizes da PNMUS, consideraram-se: *"a) promover a mudança do modelo de custeio dos serviços de transporte coletivo no Brasil; b) promover o barateamento das tarifas de transporte coletivo, de forma a contribuir com a inclusão social e a distribuição de renda; c) promover ações para a substituição e a conservação energética dos sistemas de transportes, inclusive com vistas a assegurar oportunidades de financiamento dos sistemas locais; d) incentivar a fabricação de veículos com combustível limpo, condicionando, na inspeção veicular, o controle dos níveis críticos de emissão de poluentes; e) promover a articulação efetiva entre as políticas públicas de transporte e trânsito, de desenvolvimento urbano e do meio-ambiente, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, reduzindo as necessidades de deslocamentos; f) fomentar e apoiar a regulamentação dos serviços de transportes coletivos, reconhecidos como um serviço público de caráter essencial, com vistas a assegurar a universalização do acesso, segurança, conforto, confiabilidade, regularidade e modicidade de tarifas"* (BRASIL, 2004a). Pode-se dizer que os princípios, objetivos e diretrizes da PNMUS, propostos pelo Ministério das Cidades, parecem uma lista de boas intenções, que, embora válidas e necessárias, carecem de ações concretas que possam ser materializadas. Em relação ao barateamento das tarifas, não se observa qual a proposta apresentada pelo Ministério das Cidades, principalmente, à tão propalada desoneração tarifária e inclusão social dos transportes para que se obtenha uma *"mobilidade urbana sustentável"*. Excetuando-se a linha de financiamento do PRÓ-TRANSPORTE (restrita à infra-estrutura física e a estudos e projetos, sem contemplar investimentos em renovação da frota), e o recente convênio entre o

Ministério das Cidades, Petrobrás e o Ministério de Minas e Energia para viabilizar o GNV no transporte por ônibus para cidades que aderirem ao convênio, garante-se o preço do m³ do GNV o equivalente a 55% do preço do litro de diesel (BRASIL, 2005).

2.3 As Políticas Públicas de Transportes de Passageiros por Ônibus na Visão da Sociedade Organizada

Na ausência de ações concretas do Poder Público, a sociedade organizada se mobiliza no sentido de exercer uma *"pressão democrática"*, como assim a classifica o Ministro Olívio Dutra, em relação às ações e propostas do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – MDT, criado em 2003 (MDT, 2004). Este movimento tem como um dos principais membros a Associação Nacional dos Transportes Públicos – ANTP, reunindo mais de 500 entidades da sociedade civil. No *documento base* de lançamento do MDT, foram elencadas 18 propostas para discussão junto à sociedade e aos tomadores de decisão, ou seja, poderes públicos do executivo e legislativo, órgão gestores e os operadores (MDT, 2003). As propostas do MDT (2004), enquanto ato político, objetiva *"inserir na agenda social e econômica do país o transporte público, um serviço essencial, como um direito para todos, visando à inclusão social, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável com geração de emprego e renda"*, tornando-se amplas o suficiente para que se possam enquadrá-las em alguns critérios, pois abrangem aspectos os mais variados, indo desde ações gerenciais, operacionais e institucionais (Propostas 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17 e 18), ações eminentemente de caráter político (Propostas 1, 2, 5, 8 e 17), outras que envolvem aspectos tributários e constitucionais (Propostas 2, 3, 4, 5, 6 e 7) e as que podem ser consideradas como de estímulo ao uso de tecnologias mais limpas, como a adoção do GNV (Propostas 8, 11 e 12). Pretende-se, aqui, analisar somente aquelas que dizem respeito aos aspectos tributários e constitucionais, pois seriam estas que interfeririam no cálculo tarifário, possibilitando a desoneração da tarifa, uma bandeira de luta do MDT, que foi incorporada, enquanto tese, pelo próprio Ministério das Cidades, embora, no presente momento, algumas propostas sejam inconstitucionais, tais como: a) vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, expressamente proibido pelo art. 167, IV da Constituição Federal – CF e b) isenção ou redução de ICMS, por falta de lei complementar regulamentado o assunto, de acordo com o art.155, XII, g, da CF e da jurisprudência exarada pelo Supremo Tribunal Federal, como no Acórdão na ADIn N° 1308-RS (STF, 2004).

O MDT (2004 e 2004a) propôs valores específicos para viabilizar a desoneração tributária, em que a implementação destas ações resultaria numa redução de, no mínimo, 10% nas tarifas, caso o preço de óleo diesel, usado em transporte público, seja reduzido em 50%. Porém, para compensar tal subsídio, recomenda o aumento de 5% no preço da gasolina, criando-se, assim, um subsídio cruzado intra-setorial do transporte privado para o público. Na prática, funcionaria bem para o setor ônibus, pois os operadores compram direto do distribuidor. Todavia, como fazer com o transporte complementar de baixa capacidade (táxi) que compra em qualquer posto de combustível? Este segmento não é considerado pelo MDT como parte do sistema de transporte público. O MDT propõe limitar em 5% a alíquota máxima dos tributos municipais, com o valor da alíquota do ISSQN em 2% e da taxa de gerenciamento em 3%, enquanto que, no município de Fortaleza, a alíquota total é de 7,5%, bem como sugere uma tributação pelo faturamento numa alíquota de 2,5% (MDT, 2004a) sobre a receita bruta e não incidente na folha de pagamento, que substituiria os 65,82% de encargos da planilha tarifária do SIT-FOR. Por fim, o MDT propõe a isenção do ICMS sobre veículos e o diesel utilizados em transporte público, mediante acordo interestadual, através do Conselho de Política Fazendária – CONFAZ, e, também, um maior controle sobre as gratuidades.

Resumidamente, pode-se concluir que as principais forças motrizes, enquanto substrato para o delineamento de políticas públicas voltadas ao transporte de passageiros por ônibus, seriam: a) a necessidade de financiamento ao setor de transporte público; b) a revisão do ordenamento jurídico de ordem tributária, visando à desoneração dos tributos incidentes na tarifa do ônibus, tornando-a mais barata; c) a desoneração tornaria a tarifa módica, permitindo a inclusão social e a distribuição de renda, utilizando-se a política tarifária como uma política pública, possibilitando maior mobilidade urbana da população; d) o desenvolvimento sustentável das cidades com conservação ambiental, que, embora minimamente tratada pelos atores públicos e privados, não se encontra descartada enquanto política pública de transporte de passageiros por ônibus; e e) redefinição do modelo de custeio dos serviços públicos de transporte de passageiros, possibilitando, inclusive, o subsídio direto, indireto e cruzado. Obviamente, a questão tributária se encontra no cerne da questão do financiamento e da auto-sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de transportes, pois o preço final da tarifa incorpora, na sua formação de preço, os tributos incidentes sobre os insumos da provisão dos serviços que repercutem na política tarifária, pois a tarifa resultante será principalmente em função do custo do material rodante e combustível, já que se adota o Método Cost-plus no cálculo tarifário.

3.0 O IMPACTO DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA DO DIESEL NO CUSTO TARIFÁRIO

Para a frota de ônibus a diesel, simulou-se a consideração ou não do custo da poluição atmosférica dos gases de efeito local – GEL's e estufa – GEE's emitida durante a queima do diesel, enquanto custo variável, uma vez que a sua emissão é função da queima do combustível utilizado para produzir a quilometragem rodada. Embora não possa ser vendida a poluição de efeito estufa, uma vez que não ocorreu a sua redução ou abatimento dentro dos critérios do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL do Protocolo de Quioto, far-se-á uso do valor monetário do $VERA_{AR\ ESTUFA}$, calculado em OLIVEIRA JR (2005a), como referência para internalizar o passivo ambiental de efeito estufa no valor final da tarifa do SIT-FOR, que, atualmente, não faz parte da formação de preço do cálculo tarifário, constituindo-se efetivamente em externalidade. Também será feita a inclusão do $VERA_{AR\ LOCAL}$, em se tratando da poluição de efeito local, estando ambas tratadas em separado e somadas para compor o passivo ambiental total, representado pelo valor econômico do recurso ambiental do ar atmosférico – $VERA_{AR}$, com o custo médio mensal do GEL's e GEE's, para o respectivo ano, respectivamente de R\$ 654.870,96 e R\$ 205.372,12, sugerido em OLIVEIRA JR, J. A. (2005a).

Tabela 3: Valores Tarifários do SIT-FOR (R\$ de Setembro/2002)

SIT-FOR	TP* ETTUSA	TT** ETTUSA	Variação R\$	Variação %
SIT-FOR: sem $VERA_{AR}$	1,20	1,19	#	#
SIT-FOR: com $VERA_{AR}$	1,25	1,24	0,05	4,2
SIT-FOR: com $VERA_{AR\ LOCAL}$	1,23	1,22	0,03	2,5
SIT-FOR: com $VERA_{AR\ ESTUFA}$	1,21	1,20	0,01	0,8

Obs: (*) Tarifa Pública e (**) Tarifa Técnica

Com a frota movida a diesel, a inclusão do custo ambiental do $VERA_{AR}$ no cálculo tarifário proporcionaria um incremento de R\$ 0,05, passando o valor da tarifa pública para R\$ 1,25 (setembro/2002). Desagregando-o em $VERA_{AR\ LOCAL}$ e $VERA_{AR\ ESTUFA}$, representariam um incremento de R\$ 0,03 e R\$ 0,01, respectivamente. Em termos monetários, a tarifa seria de R\$ 1,23 e R\$ 1,21. Na Tabela 3, acima, observa-se a variação absoluta e relativa nos valores da tarifa técnica e pública do órgão gestor municipal, a partir das hipóteses assumidas. A

diferença entre o valor global e os parciais se deve aos arredondamentos em valores de centavos de real nos cálculos tarifários na planilha eletrônica empregada.

Uma vez que não se considera, na atualidade, o custo ambiental da externalidade da poluição atmosférica na tarifa do SIT-FOR, a sua consideração corresponderia a um custo adicional (devido à inclusão da externalidade) da ordem de R\$ 965.223,05 para o mês de setembro/2002. Ter-se-ia, anualizado pelos passageiros-equivalentes/ano, um total de R\$ 11.577.291,85, os quais deveriam ser suportados pelos usuários se o custo ambiental do VERA_{AR} fosse cobrado integralmente na tarifa do SIT-FOR. Desagregando-o em VERA_{AR LOCAL}; estes representariam a importância de R\$ 579.133,83 para o mês de setembro/2002, anualizando-se, ter-se-ia um total de R\$ 6.946.375,11, enquanto que, para o VERA_{AR ESTUFA}; estes valores seriam de, respectivamente, R\$ 193.044,61 (setembro/2002) e R\$ 2.315.458,37 (ano de 2002). Estes são os valores estimados para o custo da externalidade da poluição atmosférica de efeito local e estufa do SIT-FOR, o que corresponderia somente a 8% do custo real da externalidade dos transportes urbanos na cidade de Fortaleza, adotado por analogia à cidade de Recife/PE, devido ao porte e localização geográfica (IPEA, 1999). Considerando a receita de R\$ 298.752.129,00 do SIT-FOR para o ano de 2002, o percentual de incremento na receita do SIT-FOR corresponderia a 3,9% devido à inclusão do VERA_{AR}, 2,3% em decorrência do VERA_{AR LOCAL} e 0,8% considerando-se somente o VERA_{AR ESTUFA}.

4.0 CENÁRIOS NORMATIVOS DE DESONERAÇÃO TRIBUTO-TARIFÁRIA

Nesta etapa, definiram-se os cenários normativos tributo-tarifários que permitiriam analisar a tarifa do SIT-FOR devido à modificação dos tributos e, por consequência, dos custos tarifários, verificando a repercussão no valor final da tarifa, com o objetivo de se obter a desoneração tarifária a partir de políticas públicas de transportes de caráter normativo. Deve-se ter em mente que a Tabela 3 será utilizada como valor-base da comparação dos resultados da simulação dos cenários normativos. Foram simulados 18 cenários normativos correspondentes à modificação no preço dos insumos, decorrente da renúncia fiscal, e à alteração de parâmetros tarifários, por exemplo, da demanda de passageiro-equivalente. Os cenários foram aplicados individual ou combinadamente. A redução nas alíquotas dos tributos foi procedida hipoteticamente, uma vez que não é objetivo do artigo analisar o impacto nas finanças públicas dos entes federados, mas sim, obter uma tarifa com valor menor ou igual à tarifa pública de R\$ 1,20, vigente no SIT-FOR no mês de setembro de 2002. Como se trata de renúncia fiscal, ou seja, perda de arrecadação do ente federado, partiu-se inicialmente de reduções percentuais de 50% nas alíquotas vigentes em alguns tributos, inclusive propondo a sua "isenção" pela adoção de alíquota igual a zero (0%).

O **cenário 1** (C01) previa a redução do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN em 50%, da alíquota de 4% para 2%, e a redução de 3,5% para 3% na alíquota da taxa de gerência da ETTUSA (CIQS), atendendo, desta forma, à proposta do MDT (2004a), do limite destas alíquotas em 5%. O **cenário 2** (C02) reduzia o ISSQN para 0% e mantinha a CIQS em 3%, permitindo o autofinanciamento do órgão gestor. O **cenário 3** (C03) mantinha o ISSQN em 0% e reduzia a CIQS para 1,5% (redução de 50% na taxa de administração do órgão gestor). Os cenários de 1 a 3, embora simulados, mostraram-se inócuos na simulação da tarifa do SIT-FOR para o mês de setembro/2002, uma vez que os tributos não foram considerados no cálculo da tarifa técnica, embora a lei municipal dê respaldo para a sua inclusão, sendo esta legalidade questionada em OLIVEIRA JR (2005b).

O **cenário 4** (C04) desonerou a alíquota de 25% para 4% referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (Decreto Nº 5.058/2004), mantendo as alíquotas do PIS/COFINS em 3,65% e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS em 17%, incidentes

na aquisição do material rodante do ônibus a diesel. O **cenário 5** (C05) é uma variação do C04, em que se reduz a zero (0%) a alíquota do IPI, mantendo-se inalterado os demais tributos. O preço do litro do diesel incluso na tarifa de setembro de 2002 era de R\$ 1,0825, com alíquota do ICMS de 25%. Desta forma, no **cenário 6** (C06), assumiu-se a hipótese da redução de 50% nas alíquotas do ICMS, passando para 12,5% na incidência do tributo no preço do diesel. O **cenário 7** (C07) é uma variação do C06, no qual se propõe a isenção tributária do ICMS em relação à composição de preço do diesel com alíquota igual a zero (0%). O **cenário 8** (C08) simulou a proposta do MDT, de redução em 50% no preço do diesel, independentemente dos tributos incidentes em sua composição.

O **cenário 9** (C09) desonerou a alíquota de 25% para 4% referente ao IPI, mantendo a alíquota PIS/COFINS em 3,65%, e reduzindo o ICMS em 50%, passando de 17% para 8,5%, incidentes na aquisição do material rodante do ônibus a diesel. O **cenário 10** (C10) desonerou a alíquota de 25% para 4% referente ao IPI, mantendo a alíquota PIS/COFINS em 3,65%, e, proporcionando uma isonomia tributária entre o Estado e a União, igualou-se o ICMS ao IPI, passando de 17% para 4%, incidente na aquisição do material rodante do ônibus a diesel. O **cenário 11** (C11) é uma variação do C09 e C10, no qual se manteve a alíquota PIS/COFINS em 3,65% e proporcionou a isenção tributária de forma isonômica em relação ao ICMS e ao IPI, adotando-se a alíquota de 0%, incidentes na aquisição do material rodante do ônibus a diesel. O **cenário 12** (C12) é uma variação do C11, que proporcionou a isenção tributária em relação ao ICMS, ao IPI e ao PIS/COFINS, adotando-se a alíquota de 0%, incidentes na aquisição do material rodante do ônibus a diesel. Na desoneração do ICMS e do IPI, levou-se em conta o mecanismo tributário da incidência do IPI sobre o preço do bem com a inclusão do ICMS, o que representaria uma tributação federal sobre tributos estaduais, onerando em demasia o contribuinte, porém aumentando a receita da União.

O **cenário 13** (C13) combina o C06 e C09, no qual aplicou-se a redução de 50% do ICMS incidente sobre os combustíveis e material rodante para o diesel. Desonerando a alíquota de 25% para 4% referente ao IPI, e mantendo a alíquota PIS/COFINS em 3,65%. O **cenário 14** (C14) combina o C07 e C12, onde se aplicou a isenção tributária em relação ao ICMS, ao PIS/COFINS e ao IPI, adotando-se a alíquota de 0%, incidentes na aquisição do material rodante do ônibus a diesel e, quanto ao combustível, somente a isenção referente ao ICMS. O **cenário 15** (C15) altera o percentual de 35,54% das gratuidades, usado no cálculo do passageiro-equivalente e que possui implicações no cálculo final da tarifa. Adotou-se, nesta simulação, a redução do percentual em 50%, passando para o percentual de 18% correspondente às gratuidades, o que implicaria no aumento do total de passageiros pagantes que contribuiriam para o rateio integral da tarifa. No **cenário 16** (C16), criou-se a hipótese de abolição quase integral das gratuidades, deixando-a somente com o percentual de 1,5%, correspondente ao percentual da demanda do SIT-FOR, que, por direito, possui a gratuidade constitucional dos idosos maiores de 65 anos de idade. Os C15 e C16 simularam somente o denominador da equação tarifária, ao aumentar a demanda solvente, sem proporcionar reduções nos custos dos insumos, a exemplo dos demais cenários. O **cenário 17** (C17) combina os C13 e C15, que desonerou a alíquota de 25% para 4% referente ao IPI, mantendo a alíquota PIS/COFINS em 3,65% e reduzindo o ICMS em 50%, passando de 17% para 8,5%, incidentes na aquisição do material rodante do ônibus a diesel, bem como a redução de 50% no ICMS incidente sobre o diesel, associada à redução da gratuidade de 35,54% para 18% (C15). O **cenário 18** (C18) combina os C14 e C16, que propõe a isenção do IPI, PIS/COFINS e ICMS incidentes no material rodante e a alíquota de 0% para o ICMS aplicado ao custo do combustível, associado à redução da gratuidade de 35,54% para 1,5%.

5.0 RESULTADOS DOS CENÁRIOS NORMATIVOS DE DESONERAÇÃO TRIBUTO-TARIFÁRIA

Na medida em que não se incorporou a externalidade da poluição atmosférica, e considerando que as alterações visam desonerar os custos dos insumos na provisão do serviço, ou então, aumentar a demanda solvente, a repercussão no custo da tarifa do SIT-FOR (para o mês analisado) haveria de ser menor do que a tarifa em vigor. Cumpre destacar que os cenários 1, 2 e 3 não apresentaram variação em razão de os tributos municipais não estarem sendo considerados no cálculo tarifário do mês analisado. Sem o $VERA_{AR}$, o menor impacto na redução ocorreu no C06, com uma redução de apenas 2,5%, passando a tarifa de R\$ 1,20 para R\$ 1,17. A proposta do MDT (2004), de redução de 50% no preço do diesel, proporcionou uma redução de 10,8% (C08) no valor da tarifa. A mesma ordem de grandeza de redução (11,2%) é verificada no C14, com a aplicação simultânea do C07 e do C12, o que demonstra o peso do custo do combustível no cálculo tarifário, pois, isentando-se somente o material rodante (C07), a redução seria de apenas 4,2%.

O impacto das gratuidades na tarifa se apresenta como variável importante na questão do barateamento dos transportes públicos, pois a redução pela metade do seu atual percentual (C15) proporcionaria uma redução de 9,9% no preço da tarifa, um ponto percentual abaixo dos valores obtidos com as isenções tributárias. Caso a gratuidade fosse restrita ao direito constitucional dos idosos (C16), a redução seria de 17%, o segundo melhor resultado em se tratando da redução da tarifa do SIT-FOR sem o custo ambiental. Pode-se interpretar, nesse caso, que o custo mensal (setembro/2002) e o anualizado seria uma forma de transferência de renda dos usuários que pagam inteira aos que pagam meia-passagem, pois, caso fosse reduzido o nível de gratuidade no sistema, estes recursos poderiam ser economizados e gastos na economia da cidade ao invés de representar um ônus indevido, uma vez que os usuários do modo ônibus são de baixa renda, e 66% dos usuários pertencem às classes C e D/E. No cenário 17, obtém-se o terceiro melhor percentual de redução no preço da passagem do ônibus no SIT-FOR, o qual apresentaria uma redução de 16,1%. No cenário 18, simultaneamente, aplica o C14 (isenção de tributos) e o C16 (1,5% de gratuidade), obtendo-se uma redução significativa de 26,4% na tarifa do SIT-FOR na tarifa vigente em setembro/2002, o que proporcionaria uma economia ao SIT-FOR de R\$ 88.651.192 ao longo do ano. Na Tabela 4, observa-se, resumidamente, os melhores resultados obtidos.

Tabela 4: Percentuais de Redução da Tarifa do SIT-FOR

Cenários Normativos Tributo-Tarifários	Sem $VERA_{AR}$	Com $VERA_{AR}$	Com $VERA_{AR}$ LOCAL	Com $VERA_{AR}$ ESTUFA
C06	- 2,5%	1,7%	0,8%	- 1,7%
C07	- 4,2%	- 0,8%	- 1,7%	- 3,3%
C08	- 10,8%	- 7,5%	- 8,3%	- 10,0%
C14	- 11,2%	- 7,4%	- 8,3%	- 10,3%
C15	- 9,9%	- 6,5%	- 7,3%	- 9,1%
C16	- 17,0%	- 13,9%	- 14,6%	- 16,3%
C17	- 16,1%	- 12,7%	- 13,5%	- 15,3%
C18	- 26,4%	- 23,3%	- 24,0%	- 25,6%

Ao incorporar a externalidade da poluição do ar (com $VERA_{AR}$), os cenários normativos, que apresentaram redução no valor da tarifa, passam ainda a proporcionar diminuição, embora

percentualmente menor, devido ao custo adicional da poluição. Inclusive, em alguns casos, deixa-se de observar a redução proporcionada pela desoneração quando não se considerava o custo ambiental. A desagregação do $VERA_{AR}$, em relação aos seus efeitos locais ($VERA_{AR, LOCAL}$) e estufa ($VERA_{AR, ESTUFA}$), proporciona uma incidência menor do custo ambiental na tarifa. Não ocorre alteração significativa nos valores dos cenários. Por exemplo, o C17, com o $VERA_{AR}$, passaria para uma redução de -12,7%, ao invés dos -16,1% apresentados antes, sem o $VERA_{AR}$, o que percentualmente representa o incremento decorrente da inclusão da externalidade da poluição ambiental, sendo apresentados os índices individuais de cada cenário na Tabela 4 acima.

6.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simulação destes cenários normativos foi obtida a partir da análise da substituição do diesel pelo GNV na frota de ônibus de Fortaleza com os respectivos impactos ambientais e tarifários, detalhados em OLIVEIRA JR (2005a e 2005c).

Portanto, convém salientar que a adoção de políticas tributárias para o SIT-FOR, com frota de ônibus a diesel, somente, proporcionaria a consolidação da situação atual, sem que fosse possível adotar tecnologias amigas do clima ou menos poluentes, como seria com a adoção do GNV. Acredita-se que seja ambiental e socialmente mais justo proporcionar renúncia fiscal em troca de uma tecnologia, que embora mais cara é também menos poluente, ao invés de reduzir a tarifa e continuar com uma tecnologia mais poluente, como o diesel, conforme atestado em OLIVEIRA JR (2005a).

Entretanto, como parte da pesquisa, apresentam-se as repercussões da política tributo-tarifária para o diesel, cabendo aos tomadores de decisão optarem em proporcionar renúncia fiscal em troca de menos poluição, uma vez que, em ambos os casos, obtenham-se reduções nas tarifas do diesel e do GNV, em valores inferiores a R\$ 1,20 (OLIVEIRA JR, 2005a), o que poderia proporcionar uma maior inclusão social pelas classes de menor renda, como resultado do barateamento das tarifas do transporte público por ônibus.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOARETO, R., 2003, "A Mobilidade Urbana Sustentável", In: *Revista dos Transportes Públicos*, Nº 100, pp. 45-56, Associação Nacional dos Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- BRASIL, 2001, *Financiamento do Transporte Coletivo Urbano*, In: Relatório Técnico do Comitê de Financiamento, Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, Grupo Executivo de Transporte Urbano, Brasília, DF.
- BRASIL, 2002, *Política Nacional para o Transporte Urbano*, Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, Grupo Executivo de Transporte Urbano, 2º ed., Brasília, DF.
- BRASIL, 2003, *Motivações que Regem o Novo Perfil de Deslocamento da População Urbana Brasileira – pesquisa de imagem e opinião sobre os transportes urbanos*, Ministério das Cidades, Secretaria de Transportes e da Mobilidade Urbana, Brasília, DF.
- BRASIL, 2004, *Programa de Financiamento de Infra-Estrutura para o Transporte Público – PRÓ-TRANSPORTE*, Ministério das Cidades, folder, Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>> , Brasília, DF.
- BRASIL, 2004a, *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Princípios e Diretrizes*, Ministério das Cidades, texto para discussão e vedada a publicação, Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>> , Brasília, DF.
- BRASIL, 2005, *Governo soma esforços para ampliar uso do gás natural nas Regiões Metropolitanas*, Ministério das Cidades, Assessoria de Comunicação, Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>> e <<http://www.mme.gov.br>>, Brasília, DF.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1999, "Redução das Deseconomias Urbanas com a Melhoria do Transporte Público", In: *Revista de Transportes Públicos*, Ano 21, nº 82, pp. 35-92, Associação Nacional dos Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.

A Desoneração Tributária do Transporte Público de Passageiros por Ônibus e o Impacto na Tarifa do Sistema Integrado de Transportes do Município de Fortaleza – SIT-FOR

XIII CONGRESO LATINOAMERICANO DE TRANSPORTE PUBLICO Y URBANO – XIII CLATPU

03 a 10/10/2006, Lima/Peru

- MDT, Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos, 2004, *Informativo MDT*, N° 4, São Paulo.
- MDT, Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos, 2004a, *Carta do 1º Encontro Nacional do MDT – Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte*, 06 e 07 de agosto de 2004, São Paulo.
- OLIVEIRA JR, J. A., 2005a, A Utilização de Cenários Normativos para Formulação de Políticas Públicas: A Adoção do Gás Natural Veicular – GNV no Sistema de Transporte Público por Ônibus no Município de Fortaleza, COPPE/UFRJ, D.Sc., Programa de Engenharia de Transportes, Rio de Janeiro, Disponível em: <<http://www.det.ufc.br/petran/teses/teseJoaoAlencar2005.pdf>>.
- OLIVEIRA JR, J. A., 2005b, "A Ilegalidade da Incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN na Tarifa do Ônibus Urbano", In: *15º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito – 15º ANTP*, 8 a 12 de agosto de 2005, Goiânia – GO.
- OLIVEIRA JR, J. A., 2005c, "O Impacto Tarifário da Adoção de Frota Movida a GNV no Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza – SIT-FOR", In: *15º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito – 15º ANTP*, 8 a 12 de agosto de 2005, Goiânia – GO.
- PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2002, Planilha para Cálculo de Custos e Tarifa: setembro/2002, material impresso, Empresa Técnica de Transporte Urbano S.A. – ETTUSA, Fortaleza.
- PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2003, Anuário de Transportes Urbanos de Fortaleza de 2002. Empresa Técnica de Transporte Urbano S.A. – ETTUSA, em meio magnético e não publicado. Fortaleza.
- STF, Supremo Tribunal Federal, 2004, *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade do Art. 2º da Lei Estadual Nº 10.324, de 22.12.1994 do estado do Rio Grande do Sul*, Relatora Ministra Ellen Gracie, 12 mai. 2004, Brasília, DF.

João Alencar Oliveira Júnior, Escritor, Engenheiro Civil (UNIFOR), Doutor em Engenharia de Transportes (PET/COPPE/UFRJ), Professor do Departamento de Engenharia de Transportes – DET e do Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN, do Centro de Tecnologia – CT, da Universidade Federal do Ceará – UFC, Bacharelado em Direito (UNIFOR), Celular: (55) 859991.0262 # Fone: (55) 854008.9488 Ramal 219 # Fax: (55) 854008.9488 Ramal 201 # E-mail: alencar@det.ufc.br ou jalencarjr@yahoo.com # Homepages: www.det.ufc.br ou www.geocities.com/joao_alencar