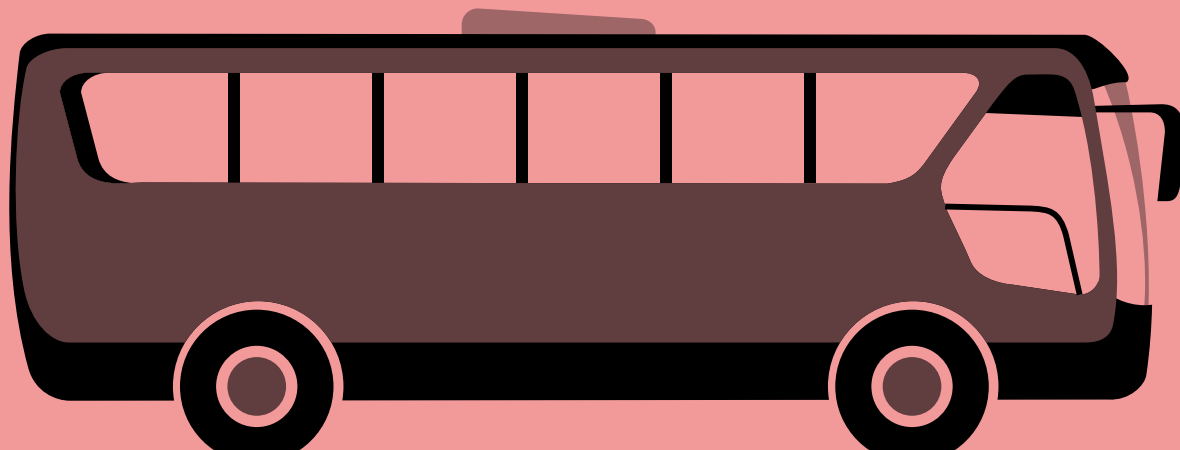




VALE-TRANSPORTE

VISÃO GERAL E PASSOS POSSÍVEIS PARA SEU FINANCIAMENTO PÚBLICO



FUNDAÇÃO
ROSA
LUXEMBURGO
BRASIL E PARAGUAI

NOSSAS

VALE-TRANSPORTE: VISÃO GERAL E PASSOS POSSÍVEIS PARA SEU FINANCIAMENTO PÚBLICO

Elaborado por: **Letícia Birchal Domingues**

Este documento é fruto de debates do GT de Vale-Transporte, composto por:

Annie Oviedo • Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)
Clarisse Cunha Linke • Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento (ITDP Brasil)
Daniel Caribé • Observatório da Mobilidade Salvador (Obmob Salvador)
Daniel Santini • Fundação Rosa Luxemburgo - Brasil e Paraguai
Letícia Birchal Domingues • Tarifa Zero BH
Paíque Duques Santarém • Movimento Passe Livre - DFE
Rafael Calábria • Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)
Roberto Andrés • Nossas

Design Gráfico: Dedê Paiva | www.dedepaiva.com.br

ISBN n° 978-65-89834-05-2

Apoio:



Esta publicação foi realizada com o apoio da Fundação Rosa Luxemburgo e fundos do Ministério Federal para a Cooperação Econômica e de Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O conteúdo da publicação é responsabilidade exclusiva de Letícia Birchal Domingues e não representa necessariamente a posição da FRL



Licença sobre os direitos autorais flexibilizados segundo padrão da Creative Commons "Somente alguns direitos reservados. Esta obra possui a licença Creative Commons de "Atribuição + Uso não comercial + Não a obras derivadas" (BY-NC-ND)"

Belo Horizonte, junho de 2023.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
VALE-TRANSPORTE: O QUE TEMOS HOJE	7
LEGISLAÇÃO VIGENTE	7
CONSIDERAÇÕES.....	11
ALCANCE DA POLÍTICA DE VALE-TRANSPORTE	13
MUNDO DO TRABALHO	14
PERFIL DO TRABALHO FORMAL E INFORMAL	17
REMUNERAÇÃO E ESTABELECIMENTOS	24
O QUE JÁ ESTÁ NA MESA: PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO	
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	28
1) AMPLIAÇÃO DO VALE-TRANSPORTE PARA OUTROS MODOS DE TRANSPORTE	29
2) EXTENSÃO PARA OUTROS SETORES	33
3) REGRAS PROCEDIMENTAIS DO VALE-TRANSPORTE	35
4) ALTERAÇÃO DA FONTE DE FINANCIAMENTO DO VALE-TRANSPORTE	36
5) AUTORIZAÇÃO DO PAGAMENTO EM DINHEIRO	39
OS PROJETOS DE LEI Nº 8.960/2017, 1.625/2019 E 1.280/2023	41
OUTROS CAMINHOS POSSÍVEIS	47
TAXA	49
CONTRIBUIÇÃO	51
O IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA JURÍDICA (IRPJ).....	52
CÁLCULOS PARA A CONTRIBUIÇÃO PARA A DISPONIBILIZAÇÃO DO TRANSPORTE	
PÚBLICO COLETIVO.....	55
CÁLCULOS PARA O IRPJ.....	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	63



INTRODUÇÃO

4 O relatório começa com a contextualização da legislação do vale-transporte vigente atualmente. O estudo segue para a caracterização do perfil do trabalho formal e informal no país, considerando suas desigualdades, e levanta dados de remuneração e quantidade de estabelecimentos empregadores. Em seguida, são sistematizados os Projetos de Lei que estão em tramitação na Câmara dos Deputados para compreender a natureza das reformas propostas, bem como identificar aquelas que mais dialogam com nossos propósitos. Por fim, são traçados três caminhos de reformas para o vale-transporte: a taxa, a contribuição e o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica. O documento apresenta conclusões voltadas para a continuidade de debates, apontando a proposta de contribuição como a mais promissora para uma política de abrangência nacional.

O presente estudo decorre dos debates realizados no **segundo encontro: Transporte como Direito e Caminhos para a Tarifa Zero**, que se deu na cidade de Belo Horizonte em julho de 2022¹. Na ocasião, o encontro de diversos grupos da sociedade civil, da gestão pública, da política e da academia incentivou o avanço das proposições práticas para o financiamento do transporte público coletivo no Brasil.

O contexto é de piora das condições de vida nas cidades, de crise econômica que levou ao aumento do desemprego e da carestia e de uma aceleração na crise de demanda de passageiros de transporte público devido à pandemia de Covid-19 (IBGE, 2021; CNT & NTU, 2022). Assim, há um acirramento da crise do transporte

1 Um compilado das mesas do evento estão disponíveis em: Santini, 2022

coletivo nas cidades brasileiras, considerando uma diminuição de demanda e perda sistemática dos parâmetros de qualidade do sistema. Ocorre que o financiamento centrado no pagamento de tarifa pelo passageiro leva a uma sobrecarga financeira do usuário de transporte público e a problemas crônicos como a lotação dos ônibus para que se mantenha a lucratividade das empresas operadoras.

Conforme debatido no encontro, novas formas de financiamento do sistema de transporte público coletivo no Brasil são necessárias. Começam a surgir mais experiências de tarifa zero em municípios de pequeno e médio portes e formas de subsídio tarifário. Porém, é necessário também que essas fontes públicas de financiamento do serviço – que também é público – passem por novos parâmetros de operação e de qualidade, buscando sair do ciclo vicioso da tarifa², que é causado pela dependência do pagamento com base no passageiro.

Com isso, foi iniciado um grupo de trabalho com participantes do encontro para debater as possibilidades de reforma do sistema de vale-transporte para uma ampliação do financiamento do transporte público coletivo. O grupo passou a se identificar como “GT de Vale-transporte”. Ao longo de alguns meses de encontros, foram levantadas informações e ponderações a respeito de uma possível alteração na política de vale-transporte de caráter nacional.

Além dos integrantes do GT, nominados na ficha catalográfica deste estudo, foram realizados encontros com técnicos para diálogo e considerações sobre os caminhos que o GT explorou neste período. Por isso, agradecemos as considerações e disponibilidade para trocas de:

2 O ciclo vicioso da tarifa é aquele que indica que o aumento do preço da tarifa, para compensar os aumentos de custo do sistema e a perda de passageiros, implica em uma nova perda de passageiros que leva a um novo aumento tarifário. E assim por diante.

- **FRANCISCO MATA MACHADO TAVARES**
(Grupo de Estudos e Pesquisas Sócio-Fiscais - UFG)
- **CAROLINA BAIMA** (Ministério do Desenvolvimento Regional)
- **SÉRGIO AVELLEDA** (Urucua: Inteligência em Mobilidade Urbana; ex-secretário de transporte de São Paulo)
- **RODRIGO TORTORIELLO** (Semove – Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro; ex-secretário extraordinário de mobilidade urbana de Porto Alegre)

6

Este estudo busca sistematizar alguns dos elementos do debate realizado e trazer dados para o embasamento de propostas. Sendo assim, o conteúdo aqui sistematizado diz respeito a discussões e, ainda que esboce caminhos, não traz definição de propostas únicas e acabadas. Espera-se conseguir, com isso, dar subsídios para avanços na proposição de medidas efetivas de alteração na política de financiamento do transporte público a nível nacional e, também, a nível local.



Baixe a versão digital completa e o resumo executivo do presente estudo.



VALE-TRANSPORTE: O QUE TEMOS HOJE

A presente seção irá apresentar o cenário atual da política de vale-transporte. A legislação vigente será apresentada junto com considerações advindas da natureza e características atuais do benefício trabalhista em estudo. O objetivo é compreender a dimensão jurídica e o alcance que o vale-transporte tem hoje. Para tanto, também serão levantados os montantes de recursos do sistema hoje, especialmente o valor total do sistema de transporte público coletivo e a parcela que o vale-transporte corresponde neste total. Esses parâmetros serão necessários para dimensionar a arrecadação necessária em uma nova política de transporte para trabalhadores. É necessário notar que ainda falta transparência e sistematização de dados atualizados no que diz respeito aos custos, arrecadação e parcela do vale-transporte – inclusive na sua divisão entre a contribuição do trabalhador e do patrão.

7

LEGISLAÇÃO VIGENTE

O vale-transporte é regulado por legislação específica, sendo uma norma trabalhista que não está inserida diretamente no texto da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Atualmente, a regulação do vale-transporte está prevista na **Lei nº 7.418**, de 16 de dezembro de 1985, que foi regulamentada mais recentemente pelo capítulo XIII do **Decreto nº 10.854**, de 10 de novembro de 2021.

Segundo Delgado (2019, p. 861) a natureza jurídica do vale-transporte é de verba indenizatória decorrente do cumprimento do contrato, o que significa que sua natureza é não-salarial (art.2ª, 'a', da Lei nº 7.418/1985). Disso decorre que seus valores não são base de incidência para contribuição previdência, nem para o FGTS, tampouco é rendimento tributável do trabalhador (art. 2ª, 'b' e 'c', da Lei nº 7.418/1985).

Segundo (Martinez, 2020), o vale-transporte é um benefício antecipado pelo empregador para o empregado, a ser utilizado para despesas referentes ao deslocamento residência-trabalho-residência por meio do sistema de transporte público coletivo. É o que se depreende do artigo 1º da Lei nº 7.418/1985:

Art. 1º Fica instituído o vale-transporte, que o empregador, pessoa física ou jurídica, antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais (Lei nº 7.418/1985).

Da norma, depreende-se que o empregador responsável pelo pagamento do vale-transporte pode ser **pessoa física ou jurídica** e deverá fazê-lo em antecipação aos dias trabalhados.

Também deve ser frisado que o meio de transporte garantido corresponde ao sistema de **transporte coletivo público** que pode ser gerido tanto diretamente pelo poder público, quanto mediante concessão ou permissão. Assim, por mais que outros meios de transporte possam ser negociados, como o uso de um “vale-

gasolina”, eles não são abarcados pela legislação em análise e podem gerar outros tipos de discussão quanto a sua natureza jurídica.

O vale-transporte deve ser adquirido pelo empregador. Seu valor é calculado a partir da **tarifa vigente**, sem descontos (art. 5º, §3º, da Lei nº7.418/1985), sendo que “não são considerados descontos as reduções tarifárias decorrentes de integração de serviços” (parágrafo único do artigo 125, do Decreto nº 10.584/2021).

Seu pagamento é dividido entre empregado e empregador da seguinte forma:

Art. 4º. Parágrafo único - O empregador participará dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que exceder a 6% (seis por cento) de seu salário básico (Lei nº7.418/1985).

Considerando que o serviço de transporte coletivo público pode ser prestado tanto diretamente pelo poder público, quanto por meio de concessão ou permissão, a legislação prevê que a compra dos vales deve ser feita diretamente com o **operador do serviço**. É responsabilidade de quem opera o serviço de transporte público coletivo garantir a emissão dos “vales” em quantidade suficiente ao atendimento da demanda do local de operação (art. 5º e 6º da Lei nº7.418/1985).

Segundo o artigo 106 do Decreto nº 10.584/2021, são beneficiários do vale-transporte “os trabalhadores em geral, tais como”:

Art. 106. [...]

I - os empregados, assim definidos no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943;

II - os empregados do subempreiteiro, o subempreiteiro e o empreiteiro principal, nos termos do disposto no art. 455 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943;

III - os trabalhadores temporários, assim definidos no art. 2º da Lei nº 6.019, de 1974;

IV - os atletas profissionais, de que trata a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998;

V - os empregados domésticos, assim definidos no art. 1º da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015; e

VI - os empregados a domicílio, para os deslocamentos indispensáveis à prestação do trabalho e à percepção de salários e os necessários ao desenvolvimento das relações com o empregador.

Trata-se de **rol exemplificativo** de trabalhadores que podem perceber o vale-transporte, sendo que a remissão ao artigo 3º da CLT inclui todos os empregados que, de alguma forma, estão abarcados pelo contrato de trabalho. Assim, podem ser incluídos na lista, também, os aprendizes (art. 27 do Decreto n. 5.598/2005) e os trabalhadores intermitentes (Silva, 2018, p.182 em comentário ao art.452-A e seguintes da CLT).

Art. 3º. Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário (CLT).

Já os **servidores públicos federais e os militares** têm o financiamento de seus deslocamentos de e para o trabalho por meio do “auxílio-transporte”, que é regulado pela **Medida Provisória nº 2.165-36**, de 23 de agosto de 2001. O valor é pago em pecúnia e tem 6% do valor descontado do vencimento do servidor ou do soldo do militar. No caso dos **servidores públicos estaduais e municipais**, a regulamentação varia. Em Belo Horizonte, por exemplo, a **Lei municipal nº 4.479/1986** estende aos servidores públicos municipais os benefícios da legislação do vale-transporte (Lei Federal nº 7418/1985).

Após debate na doutrina e na jurisprudência, consolidou-se o entendimento de que é presumido o interesse do trabalhador receber o vale-transporte, sendo ônus do empregador provar que o empregado não quis fazer uso de tal benefício. É o que definiu o TST na Súmula 460, publicada em maio de 2016: “é do empregador o ônus de comprovar que o empregado não satisfaz os requisitos indispensáveis para a concessão do vale-transporte ou não pretenda fazer uso do benefício”.

11

CONSIDERAÇÕES

A forma de cálculo do valor de vale-transporte teria de ser modificada, a depender do modelo de transferência de recursos que passar a ser adotado. Isso porque, hoje, seu cálculo é feito com base na “**tarifa vigente**”. Ainda que o termo seja tecnicamente pouco preciso, ele corresponde à

“**tarifa pública**” cobrada dos usuários, incluindo os valores reduzidos de integração tarifária. Se tal tarifa for minorada a ponto de chegar ao zero, ou próxima ao zero, o valor do “vale-transporte” acabaria sendo zerado também. O que geraria um paradoxo para o próprio financiamento que estamos buscando com base na reforma do vale-transporte. Assim, **uma nova redação legislativa teria de desvincular o valor da tarifa pública do valor da contribuição feita pelo deslocamento de trabalhadores.**

Outro ponto relevante é o pagamento feito para o operador do serviço, uma vez que em um novo modelo, o repasse direto de valores para o poder concedente – e não para o operador do sistema – pode significar uma **modificação na natureza da contribuição: de trabalhista para tributária.** A manutenção do pagamento direto para os concessionários do transporte coletivo pode incentivar um sistema com pouca transparência e pouco controle público, que são parte da crise do transporte coletivo e que uma reestruturação do vale-transporte visa combater.

Por sua vez, ainda que o foco deste estudo seja o vale-transporte, ou seja, corresponde aos contratos de trabalho na esfera privada, é importante ter uma nota em consideração aos **servidores públicos.** De um lado, por razões de cálculo do financiamento do transporte público coletivo: nos casos em que eles utilizam o mesmo sistema de compra de créditos do vale-transporte, eles também compõe os dados de arrecadação tarifária das empresas operadoras. De outro lado, por ser necessário compreender a heterogeneidade dos casos que devem existir nos diferentes municípios e estados da federação. **Mudanças na legislação do vale-transporte poderão atingir os servidores públicos também – ainda que não os servidores federais.**



ALCANCE DA POLÍTICA DE VALE-TRANSPORTE

Considerando o perfil de pessoas que é abarcado pela legislação do vale-transporte, conforme apresentado anteriormente, é importante dimensionarmos o quanto que representa na arrecadação tarifária do sistema de transporte público hoje.

Segundo a Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), em 2016 o **vale-transporte representava cerca de 35% das passagens adquiridas em transporte público urbano em média no Brasil** (NTU, 2016). Esse valor representa uma diminuição ao longo dos anos, que, segundo a mesma associação, já teria sido responsável por 50% dos pagamentos de tarifa na média nacional.

Dentre diversos fatores de ordem econômica e trabalhista, podemos apontar também para um referente à própria crise da mobilidade urbana como hipótese da redução do uso do vale-transporte nacionalmente. Nas últimas décadas ocorreu uma migração de passageiros de ônibus para o transporte individual motorizado. É possível que, com isso, tenha aumentado a recusa do vale-transporte em determinados seguimentos de trabalhadores que têm seu carro ou moto.

Agora, devemos dimensionar o tamanho dos custos para a manutenção do transporte público coletivo urbano no Brasil. A falta de transparência das concessões é um problema para conhecermos os custos dos sistemas nacionalmente. Porém, segundo a Associação Nacional de Transporte Públicos (ANTP), em 2018, o transporte coletivo arrecadou R\$ 60,1 bilhões em tarifa – o que a ANTP denomina de custo pessoal do transporte coletivo (ANTP, 2020, p. 25).

Atualizando esse valor pelo IPCA até agosto de 2022, temos que o sistema de transporte público coletivo urbano do Brasil pode ser dimensionado na ordem de R\$ 75,39 bilhões.

Considerando o percentual de 35% de arrecadação em vale-transporte, temos que:

R\$ 26,38 bilhões são correspondentes de recursos provenientes do vale-transporte

No momento de estimar as fontes de arrecadação de recursos para a reformulação do vale-transporte, é importante termos em vista não só os valores aqui apresentados, mas também possíveis aumentos na oferta do sistema. As experiências de redução de custos de tarifa e de sistemas de tarifa zero significaram um aumento na demanda do transporte público coletivo, de forma o valor de seu custo pode ter um aumento também.

14



MUNDO DO TRABALHO

Uma modificação na legislação do vale-transporte deve considerar um contexto nacional de flexibilização e desregulamentação trabalhistas, cujo marco recente principal é a Reforma Trabalhista de 2017 (**Lei nº 13.467**, aprovada em 13.07.2017). O instrumento legal fez uma série de modificações na CLT, retirando proteções e direitos até então garantidos aos trabalhadores formais e criando mecanismos de ampliação

da terceirização, flexibilização do trabalho com o advento do “trabalho intermitente” (art.452-A e seguintes da CLT) e a diminuição de garantias ao priorizar a negociação em diversos aspectos da relação entre empregado e empregador (Delgado, 2019).

Terceirização, informalidade, flexibilidade e intermitência se tornam características do trabalho contemporâneo, incentivadas por avanços nas tecnologias de comunicação e informação, que têm levado a processos de “uberização do trabalho” ou outros nomes, como “*gig economy*” ou “*on-demand economy*” (Antunes, 2020). Neste caso, os trabalhadores ficam à margem da legislação trabalhista, uma vez que as empresas criam argumentos que visam mascarar a natureza empregatícia dos contratos com seus “colaboradores”, como o de que estes seriam clientes dos serviços das plataformas e não seus trabalhadores (Filgueiras & Antunes, 2020). Ademais, o contexto da pandemia de Covid-19, iniciado em 2020, chamou nova atenção ao processo de precarização do trabalho combinado com a plataformização do trabalho, vendo um significativo aumento no número de entregadores por aplicativos (Abílio, et al., 2020), por exemplo.

Por fim, outra figura que cresceu nos últimos anos foi a do Microempreendedor Individual (MEI). O MEI é uma iniciativa do Governo Federal que busca regularizar, via criação de CNPJ e regime especial de tributação, o grande contingente de trabalhadores informais do país (**Lei Complementar nº128, de 19 de dezembro de 2008**). Com o registro e realizando as contribuições devidas, os microempreendedores têm acesso a contas bancárias, crédito e benefícios da seguridade social, por exemplo. Por mais que o registro como microempreendedor individual garanta a inserção de trabalhadores em determinados direitos, o fato de figurarem como pessoas jurídicas faz com que estejam excluídos do sistema de vale-transporte. Assim, sua formalização é ambígua: eles podem exercer a atividade econômica diretamente ou prestar serviços a terceiros, mas devem arcar com sua locomoção para tais serviços.

O número de registros de MEIs já vinha em crescimento na última década, tendência que se acelerou com a pandemia de Covid-19, sendo que bateu recorde de crescimento em 2021 (Lüder, 2021). No primeiro quadrimestre de 2022 existiam 13.489.017 empresários individuais no Brasil, dos quais os MEIs representavam 82,4%. A tendência de aumento neste quadrimestre desacelerou em relação ao quadrimestre anterior, mas continuou existindo (Ministério da Economia, 2022). Segundo série histórica desenvolvida pelo Serasa Experian, foram abertos 258.180 novos MEIs em janeiro de 2020 e 312.462 no mesmo mês do ano 2021, corroborando a tendência de aumento do setor (Monaco, 2021). O setor com maior crescimento de MEIs foi o de serviços, seguido pela indústria e depois comércio, conforme mesmo balanço.

MOVIMENTO DE ABERTURA DE EMPRESÁRIOS INDIVIDUAIS NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2022

16

	Empresas ativas	Empresas abertas	Variação em relação ao 3o quadrimestre de 2021	Variação em relação ao 1o quadrimestre de 2021
Empresário Individual	13.489.017	1.114.826	14,0%	-4,3%
Microempreendedor Individual	11.118.449	1.066.350	15,1%	-2,8%
Demais empresários Individuais	2.370.568	48.476	-5,5%	-29,2%

Foi verificada a abertura de **1.066.350** MEIs no primeiro quadrimestre de 2022, representando um aumento de **15,1%** em relação ao último quadrimestre de 2021 e leve queda de **2,8%** em relação ao primeiro quadrimestre de 2021, consolidando-se o total de **11.118.449** MEIs ativos no País.

Fonte: Ministério da Economia, 2022.

Em uma **realidade trabalhista mais precária e cenário de crise econômica**, a proposta de modificação do vale-transporte deve buscar a ampliação de direitos e não se somar ao processo de flexibilização e mascaramento de relações trabalhistas. A mudança não pode incentivar o processo de precarização trabalhista, mas buscar garantir o deslocamento com menos custos para um contingente maior de profissionais. Com isso, torna-se necessário investigar, então, o perfil do trabalho formal e informal no Brasil hoje, o que será feito na seção a seguir.

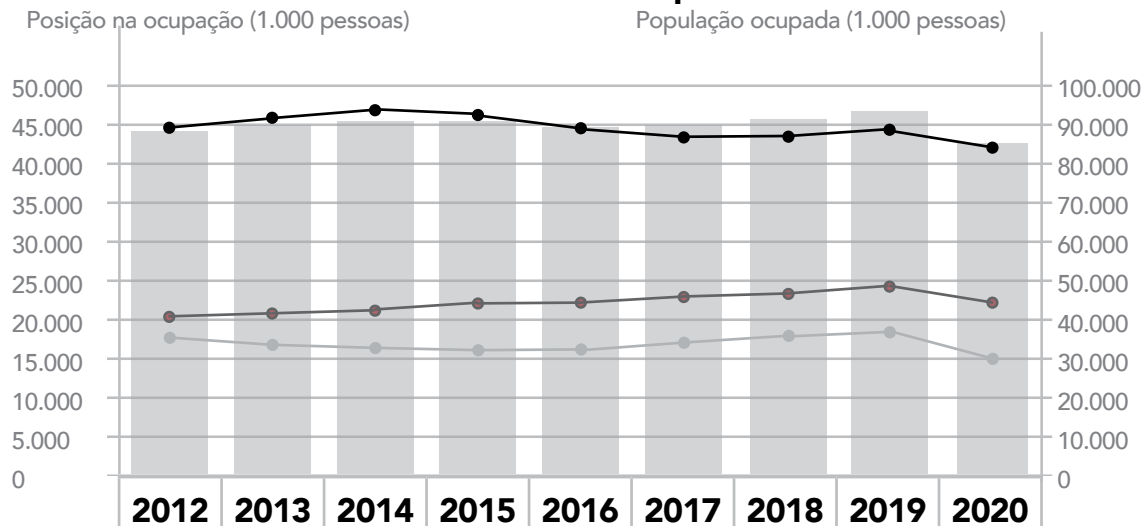
PERFIL DO TRABALHO FORMAL E INFORMAL

A política de vale-transporte é garantida para os trabalhadores formais, conforme descrito anteriormente. Contudo, a informalidade é uma realidade no mercado de trabalho brasileiro (IBGE, 2021). A presente seção objetiva conhecer mais sobre o contingente de trabalhadores que hoje são abarcados pela política de vale-transporte e verificar se há uma tendência de informalidade no mercado de trabalho atualmente.

É importante frisar que a conjuntura do país é de crise econômica, que se perpetua desde meados da década de 2010, sendo que o ano de 2020, marcado pelo início da pandemia de Covid-19 trouxe perdas significativas para a economia brasileira. “Tanto a **queda da renda quanto a destruição de postos de trabalho** atingiram recordes históricos no último ano da década [de 2010]” (IBGE, 2021, p. 15). As **taxas de subutilização** da mão de obra e de desocupação, que já vinham em tendência de aumento, tiveram um salto de crescimento em 2020, conforme gráfico a seguir.

Como se depreende do gráfico, “[...] ao contrário de crises anteriores, o trabalho sem carteira e por conta própria não foram capazes de absorver a força de trabalho ociosa. Ao contrário, a natureza da crise atual fez com que essas categorias fossem

POPULAÇÃO OCUPADA TOTAL, OCUPADOS COM VÍNCULO, EMPREGADOS COM CARTEIRA E TRABALHADORES POR CONTA PRÓPRIA. BRASIL | 2012-2020



Nota: Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas em 2020.

Fonte: IBGE, 2021, p.19.

relativamente mais prejudicadas, com, respectivamente, perdas de 18,2% e de 8,7% de pessoal ocupado” (IBGE, 2021, p. 19).

Considerando o processo de flexibilização e desregulamentação trabalhista analisados

na seção anterior, é importante frisar que houve um aumento de 28,82% nas contratações de **trabalhadores intermitentes** em 2020, em relação ao ano anterior (Economia, 2021, p. 10) – os quais se inserem na categoria de ocupados com vínculo, ainda que possamos argumentar que sejam contratos precários. Entre 2019 e 2020, no que diz respeito às contratações via CLT, houve uma diminuição nos contratos por prazo indeterminado (-1,18%) – que representou a maior variação absoluta de empregos – e um aumento nos contratos por prazo determinado (+27,23%) (Economia, 2021, p. 8).

A distribuição do estoque formal de empregos perpetua **desigualdades estruturais** de nossa sociedade. O nível de ocupação de mulheres é sistematicamente inferior que o de homens (IBGE, 2021, p. 22) e no caso dos empregos formais, sua maior proporção foi alcançada apenas em 2018 – representando 44,1% do estoque, ainda inferior do que a representação feminina na população total (Economia, 2021, p. 22). A população feminina também teve uma queda maior no estoque de empregos formais em 2020, reduzindo para 43,6% do total (Economia, 2021, p. 22).

A distribuição de empregos formais para **pretos e pardos** também é inferior à sua representação no total da população – de 55,8% em 2018 (IBGE, 2018), ainda que venha de um aumento proporcional de pretos e pardos, alcançando uma soma de 45,7% em 2020 (Economia, 2021).

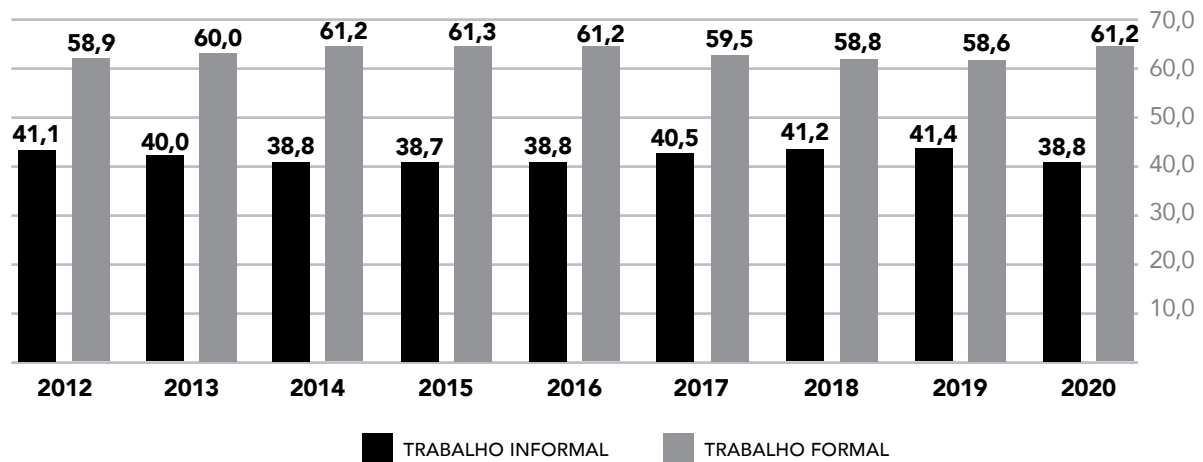
Todavia, a comparação por atividades econômicas revela uma característica importante na segmentação das ocupações e a persistência, ainda hoje, da segregação racial no mercado de trabalho. A presença de pretos ou pardos é mais acentuada nas atividades de Agropecuária (60,7%), na Construção (64,1%) e nos Serviços domésticos (65,3%), justamente as atividades que possuíam rendimentos inferiores à média em todos os anos da série histórica (IBGE, 2021, p. 24 - grifamos)

E, no caso de jovens, também há uma dificuldade de seu acesso aos empregos formais, sendo um problema de nível global. Os trabalhadores de 24 a 29 anos representam 26,95% do estoque formal de empregos (Economia, 2021, p. 23), sendo que “a desocupação entre os jovens seguiu sendo a mais elevada e alcançou ¼ da força de trabalho desse grupo populacional em 2020” (IBGE, 2021, p. 34).

Percebe-se que o perfil de acesso ao estoque de empregos formais perpetua desigualdades de gênero e raça e tem maiores empecilhos também para a população jovem. Contudo, é essa a **população que mais utiliza o transporte público** para seus deslocamentos nas cidades brasileiras – independente, inclusive, do vale-transporte. Assim, a **busca de inclusão da população feminina, negra, periférica e jovem ao direto ao transporte e ao direito à cidade precisa de passar por políticas além do emprego formal**. Ou, então, a ampliação da lógica do vale-transporte para abarcar outras formas de trabalho que não sejam as formalizadas pela CLT.

No caso do **trabalho informal**, o IBGE define as seguintes categorias como proxy das ocupações informais no Brasil: “empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada; trabalhadores por conta própria e empregadores que não contribuem, ambos, para a previdência social; e trabalhadores familiares auxiliares” (IBGE, 2021, p. 30). A partir dos dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2021), foi possível verificar que a **taxa de informalidade tem oscilado entre 38,8% e 41,4% entre 2012 e 2020**, sendo que alcançou o menor valor em 2020, conforme pode ser visto no a seguir.

PROPORÇÃO POR TRABALHO INFORMAL E FORMAL POR ANO

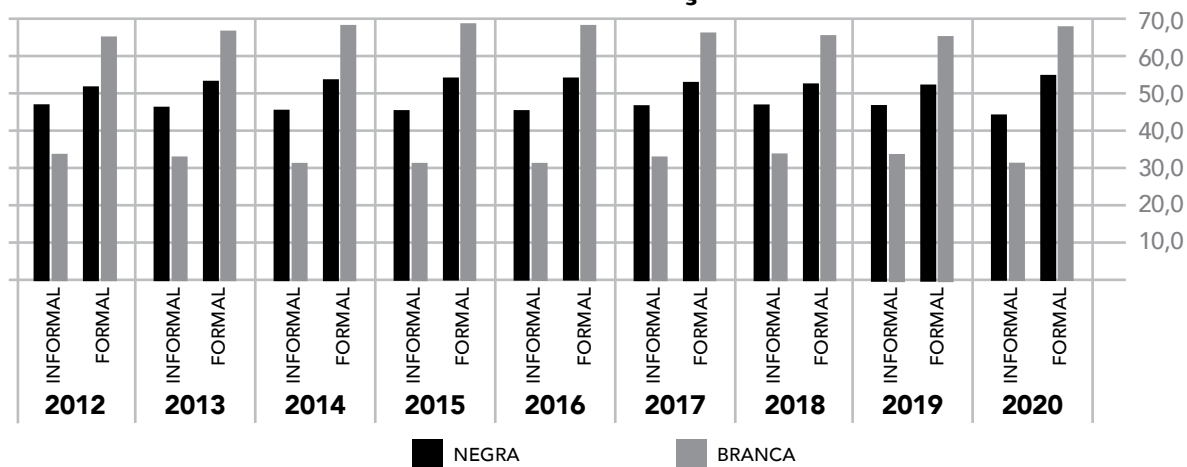


Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2021) | Tabela 1.28

É importante ressaltar que este é um **dado de proporção**, ou seja, ainda que tenha ocorrido uma diminuição na proporção de trabalhadores informais em 2020, ela se dá sobre um total de pessoas ocupadas menor do que nos anos anteriores. Assim, durante a crise de 2020, **o mercado informal parece não ter incorporado a população que passou a ficar desocupada** (IBGE, 2021, p. 18). Outra categoria que parece ser importante de ser incorporada na análise da situação do mercado de trabalho nos anos de pandemia da Covid-19 é o **MEI**, que, como afirmamos teve um aumento significativo e não figura nas estatísticas no âmbito dos trabalhadores, uma vez que são empreendedores.

No que diz respeito ao perfil do trabalho informal, ele é proporcionalmente maior entre **pretos e pardos**, mas não parece ter uma diferença grande entre homens e mulheres, conforme se depreende dos dois gráficos a seguir.

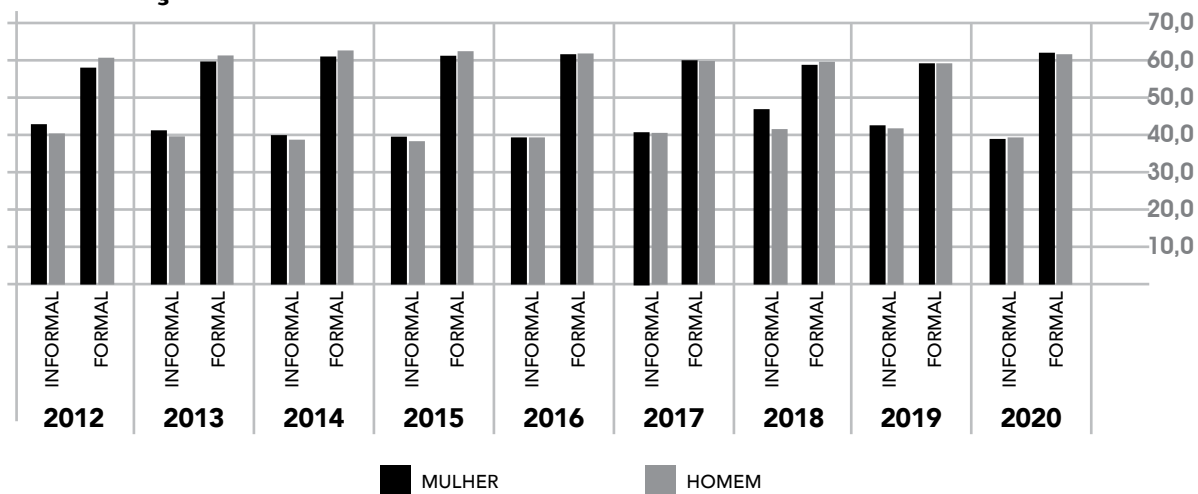
PROPORÇÃO POR TRABALHO INFORMAL E FORMAL POR RAÇA/COR



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2021) – Tabela 1.28

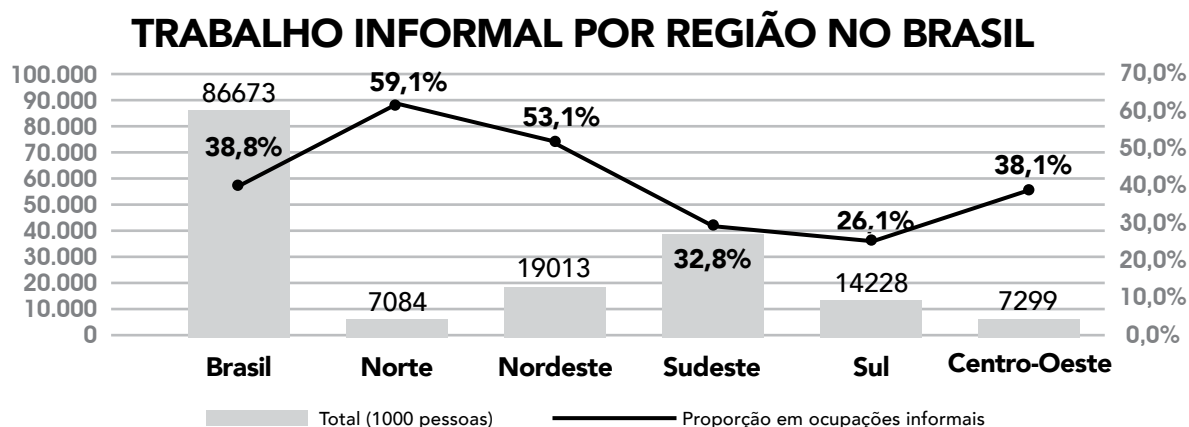
22

PROPORÇÃO POR TRABALHO INFORMAL E FORMAL POR SEXO



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2021) – Tabela 1.28

Por sua vez, quanto à distribuição regional do trabalho informal, há uma maior concentração nas regiões **Norte e Nordeste**, com respectivamente 59,1% e 53,1% de trabalhadores informais. A região Sudeste concentra o maior número absoluto desse tipo de trabalhador, seguida também da região Nordeste.



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2021, p.31) – Tabela 1.28

A representação de aproximadamente **40% dos trabalhadores em vínculos informais** é elevada dentro do mercado de trabalho brasileiro. essa é uma mão de obra que precisa de se locomover e não é abarcada pela política de vale-transporte. Assim, a informalidade não só retira os trabalhadores de direitos como da seguridade social, mas também os exclui dos fluxos de transporte nas cidades. Ainda que não tenha sido verificado um aumento no número de trabalhadores informais recentemente, a situação é de atenção para se pensar em uma reformulação da política de vale-transporte. É importante perguntar se é possível estender benefícios a essas categorias que, devido à própria informalidade de suas funções, são vulneráveis economicamente.



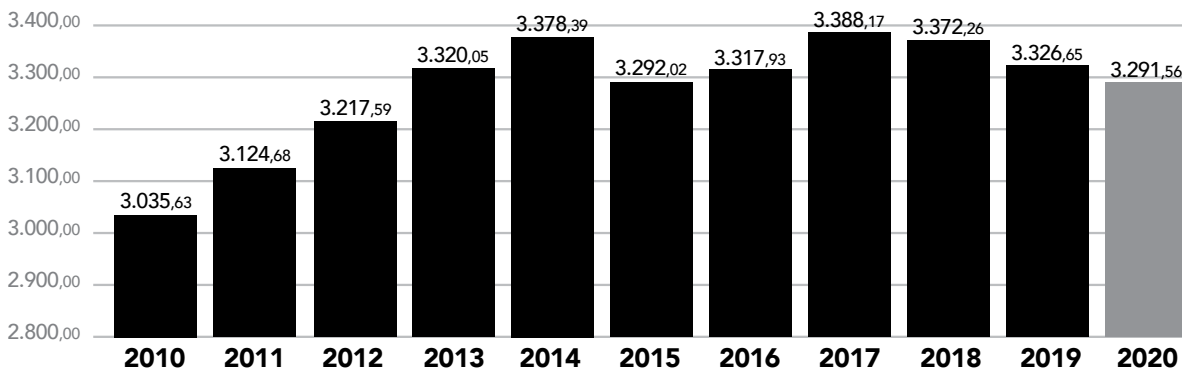
REMUNERAÇÃO E ESTABELECIMENTOS

Para ser possível calcular o **potencial de arrecadação** de uma reformulação do vale-transporte, é necessário conhecer os perfis de renda dos trabalhadores e dos estabelecimentos em funcionamento no país. O objetivo desta seção, então, é realizar um mapeamento destas informações para realização do cálculo adiante.

Quanto à remuneração dos trabalhadores, o ano de 2020 encerrou-se com uma média real de R\$ 3.291,56, valor que representou uma queda em relação aos anos anteriores. De fato, segundo os levantamentos da RAIS (Economia, 2021), desde 2017, temos tido uma **queda real no valor da remuneração média dos trabalhadores** e o valor referente a 2020 nos remete a uma remuneração média semelhante à de 2015 e à 2012.

24

EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO MÉDIA REAL EM DEZEMBRO | 2010 A 2020



Fonte: Economia, 2021.

Os marcadores de **gênero e raça** também apontam para desigualdades na remuneração média da população. Assim, ao analisar os dados provenientes da RAIS (Economia, 2021), percebe-se que os homens têm remuneração acima da média nacional e acima das mulheres, sendo que estas recebiam o equivalente a 87% da remuneração média dos homens em 2020. E a média da remuneração de pretos e pardos representa 68% do valor da remuneração dos brancos, que figura ligeiramente acima da média nacional. As desigualdades de gênero e raça não só estão presentes a inserção no mercado de trabalho, mas também no nível de remuneração pelo trabalho (ver também IBGE, 2021, pp.26-27).

REMUNERAÇÃO SEGUNDO CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS

SEXO	2019	2020
Homem	R\$ 3.540,73	R\$ 3.484,71
Mulher	R\$ 3.059,73	R\$ 3.042,98
Varição percentual Mulher/Homem	86%	87%
RAÇA OU COR	2019	2020
Indígena	R\$ 2.654,88	R\$ 2.630,33
Branca	R\$ 3.388,21	R\$ 3.368,44
Preta	R\$ 2.313,19	R\$ 2.280,44
Amarela	R\$ 4.249,44	R\$ 4.223,30
Parda	R\$ 2.345,11	R\$ 2.309,91
Varição percentual Negros/Brancos	69%	68%

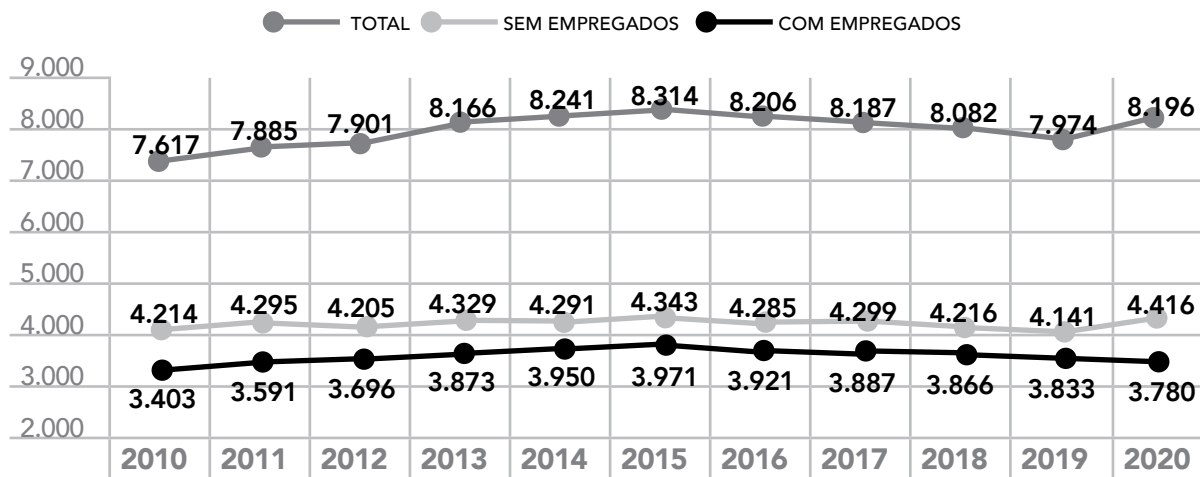
Fonte: Elaboração própria com base em RAIS (Economia, 2021, pp.16-17)

A desigualdade dos rendimentos do trabalho também é espacial, tendo um maior rendimento médio no Distrito Federal, seguido de São Paulo e Rio de Janeiro, e menor rendimento médio no Piauí, seguido de Maranhão e Alagoas (IBGE, 2021, p. 29).

Para além das remunerações médias, parece ser importante levar em consideração as desigualdades regionais e de gênero e raça para buscar ter uma base de cálculo um pouco mais fiel à realidade na estimativa do potencial de arrecadação de uma reformulação do vale-transporte. Isso também no que diz respeito ao **potencial de redistribuição** da política de gratuidade no transporte público que buscamos construir nacionalmente.

A RAIS faz o levantamento de estabelecimentos em funcionamento no Brasil (Economia, 2021), sendo excluídos desta base de dados os Microempreendedores Individuais. É com base neste número de estabelecimentos que é possível **estimar aqueles que poderão participar do pagamento de uma reformulação do vale-transporte**.

EVOLUÇÃO DO TOTAL DE ESTABELECIMENTOS DECLARANTES COM E SEM EMPREGADOS | 2010 A 2020



OBS: Estabelecimentos "sem empregados": refere-se a estabelecimentos que não possuíram nenhum empregado ao longo do ano, cuja declaração é denominada "**RAIS Negativa**". Quantidade de estabelecimentos em mil.

Fonte: RAIS, 2020 – Apresentação, p.38

A evolução do total de estabelecimentos declarantes aponta para um número maior daqueles sem empregados, chegando a 4.829.056 em 2020. E aqueles com mais de 9 empregados – limite das microempresas – representavam um total de 618.473 estabelecimentos em 2020, com ligeira queda em relação ao ano anterior.

ESTABELECIMENTOS EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE EMPREGADOS

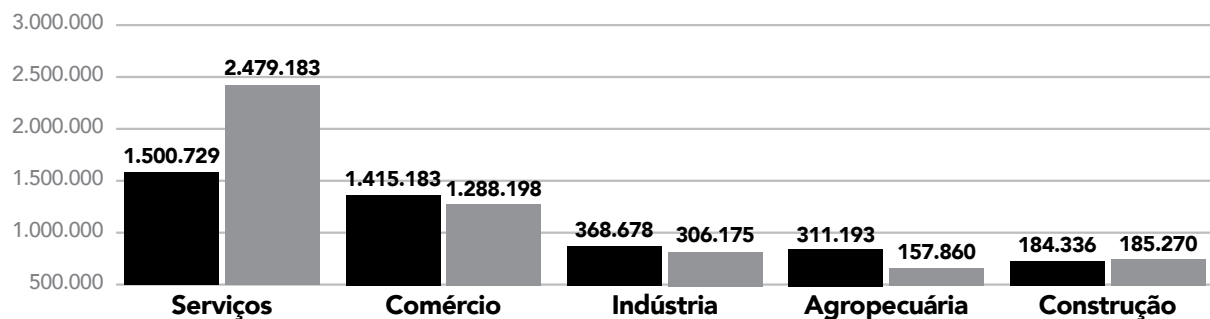
TAMANHO	2019	2020
0 empregado	4.551.407	4.829.056
1 a 4 empregados	2.160.124	2.148.222
5 a 9 empregados	623.578	600.979
10 a 19 empregados	340.580	327.787
20 a 49 empregados	189.853	182.639
50 a 99 empregados	56.703	55.369
100 a 549 empregados	31.525	31.762
250 a 499 empregados	11.222	11.313
500 a 999 empregados	5.640	5.520
1000 ou mais empregados	4.125	4.083
Total	7.974.757	8.196.730
10 ou mais empregados	639.648	618.473

Fonte: Elaboração própria com base em RAIS (Economia, 2021, p.19-20)

Ao comparar os estabelecimentos com e sem empregados por grupamento de atividades econômicas, é possível perceber que há uma maior concentração daqueles sem empregados na atividade de serviços. São 2.479.183 estabelecimentos sem empregados neste setor, representando 51% do total do grupo sem empregados.

Mas é também o setor de serviços que tem o maior número de estabelecimentos com empregados (1.500.729) seguido do setor de comércio (1.415.095).

TOTAL DE ESTABELECIMENTOS COM E SEM EMPREGADOS POR GRUPO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS | 2020



Fonte: RAIS, 2020 – Apresentação, p.39

28



O QUE JÁ ESTÁ NA MESA: PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como visto até aqui, o vale-transporte representa um montante relevante da remuneração do sistema de transporte público coletivo no Brasil, além de ser garantir a mobilidade de mão de obra para os locais de trabalho, garantindo o funcionamento

dos sistemas produtivos. Com a dinamicidade do setor produtivo, as mudanças no mundo do trabalho e as mudanças na mobilidade urbana – com ganho de relevância do transporte individual motorizado e mesmo a utilização do transporte por aplicativos e a implementação de sistemas de bilhetagem eletrônica – é esperado que ocorram debates a respeito da natureza, extensão e fontes de financiamento do vale-transporte.

Nesta seção, apresentamos os **Projetos de Lei (PL)** que estão atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados referentes ao vale-transporte. Para a seleção dos PLs, foi feito um corte daqueles apresentados após o ano de 2000 e que ainda estavam tramitando em outubro de 2022, de forma a excluir PLs que possam estar muito defasados e ou que não estão em debate.

A análise dos PLs levou à classificação de **5 categorias de proposições**: 1) Ampliação do Vale-transporte para outros modos de transporte; 2) Extensão para outros setores; 3) Regras procedimentais do Vale-transporte; 4) Alteração da fonte de financiamento do vale-transporte; 5) Autorização do pagamento em dinheiro.

A partir das categorias, já é possível perceber a ampla gama de interesses em torno do vale-transporte. Quanto a elas, apresentamos os PLs listados e chamamos a atenção para alguns pontos, a seguir.



AMPLIAÇÃO DO VALE-TRANSPORTE PARA OUTROS MODOS DE TRANSPORTE

Existe uma preocupação em ampliar o alcance do vale-transporte para outros modos de transporte. A proposta de ampliação para o uso de bicicletas é a que tem o maior número de PLs, partindo em geral da declaração do trabalhador pela opção de uso

desse modo de transporte e a remuneração em dinheiro para tanto. As formas de cálculo deste pagamento varia conforme os PLs, mas em geral são justificados pela importância de incentivar o uso do transporte ativo nas cidades.

Na esfera do transporte individual motorizado, há as propostas de extensão do benefício para o uso de taxi, mototáxi, aplicativos e compra de gasolina. As soluções passam também pelo pagamento em pecúnia ou uso dos créditos eletrônicos. Aqui o incentivo ao transporte individual motorizado é alarmante, tendo em vista que a preocupação do acesso à cidade e a ampliação do direito ao transporte deve partir de incentivos a modos mais eficientes e sustentáveis de transporte na cidade – essencialmente os coletivos e ativos.

Por fim, existem projetos que visam incluir o “transporte seletivo/lotação” no sistema de vale-transporte. Eles dizem respeito a algumas realidades de municípios que têm outros sistemas de transporte coletivo que acabam ficando excluídos do vale-transporte e sua inclusão pode ser positiva para a ampliação das opções do trabalhador no acesso ao trabalho.

30

➡ **Bicicleta**

- **PL 2884/2020** – Hugo Leal (PSD/RJ). Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019], para que trabalhadores que optem pelo uso de bicicleta para se deslocar no percurso residência-trabalho e vice-versa para evitar contaminação pela Covid-19 possa perceber o vale-transporte em espécie enquanto perdurar o estado de emergência pública causada pelo coronavírus (covid-19).

- **PL 2515/2019** – Felipe Carreras (PSB/PE). Adiciona ao art. 1º: “Parágrafo único. [...] poderá o trabalhador optar pelo deslocamento por meio de bicicletas, seja própria ou alugada para este fim”.
- **PL 3955/2015** – Marcelo Belinati (PP/PR). Institui incentivos à utilização de bicicletas nas cidades e orienta o poder público para a construção de ciclovias. Dentre outros, estabelece que: “Art. 5º. Trabalhadores que utilizarem bicicletas nos seus deslocamentos ao trabalho, farão jus ao recebimento do valor relativo ao vale-transporte, que será pago em dinheiro”.
- **PL 6724/2013** – Fernando Ferro (PT/PE). Acrescenta artigo à Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, para instituir o “Vale-Bicicleta”. Dentre outros, estabelece que: “O vale-bicicleta será pago em espécie, e seu valor mensal corresponderá à metade daquilo que o empregador despenderia a título de vale-transporte no mês”.
- **PL 6418/2013** – Rosinha da Adefal (PTdoB/AL). Altera a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, para permitir que o vale-transporte seja utilizado para o custeio de transporte do empregado por meio de bicicletas. O pagamento será feito em espécie com valor equivalente do vale-transporte.
- **PL 4400/2012** – Mandetta (DEM/MS). Institui o Auxílio Transporte, dando nova redação à legislação do vale-transporte (Lei n.º 7.418/1985 e modificações posteriores) e estabelece o pagamento em pecúnia correspondente à metade do que seria gasto com o trabalhador para o cumprimento do inciso I deste artigo, na hipótese de o empregado optar por utilizar bicicleta como meio de transporte.

➤ Carro, moto, combustível, taxi ou aplicativos

- **PL 2812/2020** – Gonzaga Patriota (PSB/PE). Adiciona ao art. 1º: “Parágrafo único. O Vale-transporte também poderá ser utilizado para pagamento dos empregados em despesas de deslocamento de transporte por aplicativo, taxis e moto taxis”.
- **PL 7819/2017** – Cabo Sabino (PR/CE). Altera a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, para estender o benefício aos empregados que disponham de veículo próprio. Pagamento feito em pecúnia com cálculo baseado no valor do transporte coletivo ou do custo médio do deslocamento por automóvel privado.
- **PL 2998/2015** – Augusto Carvalho (SD/DF). Acrescenta o art. 6- A, que estabelece dentre outros: “Pode ser admitida a utilização do vale-transporte emitido em meio magnético para o pagamento de tarifas do serviço de transporte individual de passageiros (táxi e mototáxi), bem como para o pagamento da compra de combustível.

➤ Transporte seletivo/lotação

- **PL 4878/2020** – Santini (PTB/RS). Amplia o vale-transporte para ser válido no “Transporte seletivo - lotação”.
- **PL 2032/2007** – Chico Alencar (PSOL/RJ). Altera os arts. 1º e 2º da Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001, para dispor sobre o Auxílio-Transporte pago aos militares e aos servidores do Poder Executivo Federal. Estabelece o pagamento de auxílio-transporte para deslocamento efetuado com transporte seletivo ou especial, limitado ao custo do transporte regular, incluindo o de fretamento.

2

EXTENSÃO PARA OUTROS SETORES

Por se tratar de uma legislação trabalhista, nem todas as pessoas que precisam do auxílio financeiro para acessar a cidade ficam abarcadas pelo vale-transporte. Aqui nos deparamos com a situação de exclusão de pessoas do transporte público coletivo e em propostas de lei que visam, ao incluir setores no vale-transporte, diminuir essa distorção de quem tem direito a se locomover pelas cidades. A ampliação setorial do direito ao transporte tem seus problemas, ao criar categorias com e outras sem acesso ao direito fundamental (art. 6º, caput, CF/88), porém a existência de tais proposições apontam justamente para a necessidade de discutirmos a gratuidade universal do transporte público.

Chama a atenção o **PL 8.960/2017**, de Nilto Tatto (PT/SP), que busca ampliar o pagamento do vale-transporte para **todos os empregados de uma empresa**. Com isso, a arrecadação aumentaria e os créditos que não fossem usados passariam a financiar o transporte público coletivo como um todo. Essa proposta é diferente das demais, por propor uma transferência de recursos para fundos públicos, e será analisada mais detidamente adiante.

33

➤ **Todos os empregados, independente de opção prévia**

- **PL 8960/2017** – Nilto Tatto (PT/SP). Altera o art. 1º da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui que o empregador antecipará a todos os seus trabalhadores o vale-transporte e os valores não utilizados pelos trabalhadores para o deslocamento residência trabalho e vice-versa serão destinados a um fundo para o financiamento do transporte público coletivo.

➤ Vale-transporte social

- **PL 4489/2021** – Elias Vaz (PSB/GO). Art. 1º Esta Lei institui o Programa “Vale-transporte Social”, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito à população de baixa renda e aos desempregados.

➤ Trabalhador desempregado

- **PL 2651/2003** – Clóvis Fecury (PFL/MA). Modifica o Programa do Seguro-Desemprego para incluir o pagamento do vale-transporte ao trabalhador desempregado.
- **PL 698/2003** – Mário Negromonte (PPB/BA). Acrescenta parágrafo ao art. 2º da Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, para prever a concessão de ajuda de custo para o transporte do trabalhador em percepção de benefício do seguro-desemprego, quando estiver participando de programa de recolocação ou de reciclagem profissional.

➤ Setor público

- **PL 5393/2005** – Mário Negromonte (PP/BA). Inclui como beneficiários do vale-transporte os servidores federais, estaduais, municipais e do DF, com a participação de 6% dos gastos. Proíbe a instituição de gratuidade para esses setores. Proíbe o pagamento em dinheiro. Tipifica como estelionato a fabricação, a venda, ou qualquer outro meio de fraude do vale-transporte.

➤ **Conselheiro tutelar**

- **PL 9135/2017** – Franklin (PP/MG). Propõe a inclusão, entre os direitos assegurados aos conselheiros tutelares, de vale-transporte.

➤ **Estagiário**

- **PL 6355/2005** – Chico Alencar (PSOL/RJ). Acrescenta parágrafos ao art. 4º, da Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977, instituindo auxílio para transporte e alimentação de estudantes estagiários.

3 REGRAS PROCEDIMENTAIS DO VALE-TRANSPORTE

Alguns PLs propõem alterações procedimentais do vale-transporte, referentes a seu prazo de validade, possibilidade de restituição de créditos que não foram gastos, dentre outros. Podem ser mudanças práticas que beneficiem o dia a dia dos trabalhadores usuários do transporte público.

- **PL 3186/2019** – Alencar Santana Braga (PT/SP). Altera a Lei nº 7.418/1985 – Lei do Vale-transporte - para assegurar a isonomia aos usuários do benefício instituído por esta lei. “Fica vedado o estabelecimento de regras prejudiciais aos usuários do benefício instituído por esta lei, tais como valor diferenciado, número de embarques inferior ou tempo máximo diverso de uso integrado do sistema por viagem, devendo ser aplicada a mesma regra para o bilhete comum de usuário”.

- **PL 5126/2020** – Hugo Leal (PSD/RJ). Altera a Lei nº 7.418 de 16 de dezembro de 1985 que institui o Vale-Transporte para aumentar o seu prazo de validade e permitir a transferência de créditos. Amplia a validade para 12 meses e permite que seja feita a restituição do valor para a conta de pagamento dos créditos.
- **PL 5611/2005** – Renato Casagrande (PSB/ES). Estabelece que o vale-transporte terá prazo de validade mínimo de 12 (doze) meses, mesmo com a ocorrência de reajuste tarifário.
- **PL 570/2003** – Rogério Silva (PPS/MT). Acrescenta: “Art. 10. Havendo reajuste tarifário, os Vales-transporte já distribuídos aos trabalhadores mantêm sua validade, sendo vedado à empresa operadora do sistema de transporte coletivo público exigir qualquer complementação em espécie.

4 ALTERAÇÃO DA FONTE DE FINANCIAMENTO DO VALE-TRANSPORTE

A presente categoria dialoga mais diretamente com o problema em questão neste estudo sobre as possíveis alterações no financiamento do vale-transporte. Nela, temos proposições que buscam retirar a contribuição de 6% do salário dos trabalhadores para a compra de vale-transporte, de forma a deixar o custeio do benefício exclusivamente na responsabilidade dos empregadores. Entendemos como positiva a iniciativa de diminuir os custos do trabalhador para acesso a seu posto de trabalho.

E há o **PL 1.625/2019** de Gustavo Fruet (PDT/PR), que muda a forma de cálculo e de aquisição do vale-transporte pelo empregador, instituindo o recolhimento de **3%** da folha de pagamento em troca da compra de vales-transporte até o total deste valor. Esse é um modelo que dialoga com o que buscamos propor com este estudo, de forma que também será analisado adiante.

Há, também, a proposição de alteração da natureza do vale-transporte para poder ser deduzido pelas empresas como despesa operacional.

🔗 **Retira a contribuição de 6% dos trabalhadores**

- **PL 7854/2014** – Iracema Portella (PP/PI0). Altera a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, para extinguir a contribuição de 6% sobre a remuneração do trabalhador que custeia o Vale-Transporte e para possibilitar que os valores despendidos a título de vale-transporte sejam dedutíveis do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).
- **PL 985/2011** – Assis Melo (PCdoB/RS). Revoga parágrafo único do art. 4 da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, para isentar o empregado de participação nos custos desse benefício.
- **PL 4196/2008** – Silvinho Peccioli (DEM/SP). Dá nova redação ao art. 4º da Lei n.º 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que “Institui o Vale-Transporte e dá outras providências”, para eliminar a previsão de desconto no salário do trabalhador em razão do recebimento do Vale-Transporte. Exclui o parágrafo único do art. 4º da referida lei: “Parágrafo único. O empregador participará

dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que exceder a 6% (seis por cento) de seu salário básico”.

➤ **Modifica a forma de aquisição pelo empregador**

- **PL 1625/2019** – Gustavo Fruet (PDT/PR). Dentre outros, altera o art. 1º da Lei nº 7.418/1985 para estabelecer que: “§ 3º Nos Municípios com mais de cem mil habitantes e nos que integrem Região Metropolitana, a aquisição dos vales-transporte pelo empregador que possua mais de nove empregados dar-se-á mediante recolhimento mensal, junto ao operador do sistema de transporte público coletivo, de valor correspondente a três por cento do montante de sua folha de pagamento”.

➤ **Altera a natureza do vale-transporte**

- **PL 6640/2013** – Comissão de Legislação Participativa. O art. 4º passa a estabelecer que: “Parágrafo Único. O empregador arcará com os gastos de deslocamento do trabalhador, permitida a dedução dos correspondentes gastos como despesa operacional”.
- **PL 1280/2023** – Jilmar Tatto (PT/SP). Institui o Programa Tarifa Zero, a partir da adesão dos municípios a um sistema de cobrança de “contribuição” pelos empregadores, que beneficiará os trabalhadores com a gratuidade em todos seus deslocamentos.

É importante ressaltar que o recorte temporal para a análise dos PLs foi referente ao ano de 2022, sendo posteriormente adicionado o PL 1.280/2023. No momento de fechamento deste documento, foi apresentada a **PEC nº 25/2023** pela Deputada

Luiza Erundina (PSOL-SP) que “acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII para oferecer diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e sobre o Sistema único de Mobilidade e autoriza a União, Distrito Federal e Municípios a *instituírem contribuição pelo uso do sistema viário, destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano*” (grifamos).

A referida PEC ainda que com conteúdo mais amplo do que a alteração do vale-transporte para o financiamento extra-tarifário do sistema de transporte público, traz uma proposta neste sentido. Ela institui dois tipos de “**contribuição pelo uso potencial ou efetivo do sistema viário**, destinada exclusivamente ao custeio do serviço de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano” (art. 232-C, CR/1988):

I - pelos Municípios e Distrito Federal, a ser paga pelos proprietários de veículo automotores de qualquer natureza;

II - pela União, a ser paga pelo empregador, pessoa física ou jurídica

Neste sentido, a proposta do inciso II se assemelha ao indicado por nós como uma contribuição para a disponibilização do transporte público coletivo. Não entramos no debate, neste estudo, a respeito do financiamento do transporte público por proprietários de veículos automotores, que é objeto do inciso primeiro do referido artigo.

5 AUTORIZAÇÃO DO PAGAMENTO EM DINHEIRO

Uma série de PLs buscou autorizar o pagamento do vale-transporte em dinheiro, mantendo a natureza não salarial do benefício. Muitos destes PLs datam da primeira

década dos anos 2000, de forma que havia uma preocupação com o mercado paralelo de vale-transporte que impõe preços abusivos ao trabalhador pelos vales em papel. Deve-se frisar que formas de compra e venda dos vales ainda podem ocorrer nos sistemas eletrônicos, mas essa justificativa já não aparece no PL de 2015.

O pagamento em dinheiro, de fato, aponta para uma demanda de flexibilização no uso do benefício de transporte dos trabalhadores, concomitante à perda de demanda de passageiros no transporte público. Ao realizar o pagamento em dinheiro, ele pode ser usado para qualquer meio de transporte, podendo incentivar o transporte individual motorizado. Os sistemas de transporte público são precários e precisam de urgente melhoria para o deslocamento digno dos trabalhadores, porém o financiamento do transporte individual dos trabalhadores pelas empresas não será a solução adequada para as cidades brasileiras.

- **PL 2848/2015** – Mainha (SD/PI). Autoriza o pagamento do vale-transporte em dinheiro e mantém a natureza indenizatória do benefício.
- **PL 4884/2009** – Rodrigo Rollemberg (PSB/DF). Autoriza o pagamento do vale-transporte em dinheiro e mantém a natureza não salarial do benefício.
- **PL 6480/2006** – Vanderlei Assis (PP/SP). Estabelece o pagamento exclusivamente em dinheiro, mantendo a natureza não salarial (indenizatória) do benefício.
- **PL 6087/2005** – Alexandre Cardoso (PSB/RJ). Permite o pagamento do vale-transporte em espécie, especificando no contracheque.
- **PL 5217/2005** – Comissão de Legislação Participativa. Permite o pagamento do vale-transporte em espécie, especificando no contracheque.

- **PL 1173/2003** – Dr. Hélio (PDT/SP). Autoriza o pagamento do vale-transporte em dinheiro e mantém a natureza não salarial do benefício.
- **PL 1119/2003** – Devanir Ribeiro (PT/SP). Estabelece opção para o empregador, que contar com até 50 (cinquenta) trabalhadores, de adiantar o valor do vale-transporte em dinheiro, como verba indenizatória.



OS PROJETOS DE LEI N° 8.960/2017, 1.625/2019 E 1.280/2023

Como apontado, três PLs chamam a atenção para o debate a respeito da modificação do vale-transporte para a ampliação do subsídio tarifário nos sistemas de transporte coletivo no Brasil. O PL n° 8.960/2017, de Nilto Tatto (PT), o PL 1.625/2019 de Gustavo Fruet (PDT) e o PL 1.280/2023 de Jilmar Tatto.

No caso do **PL n° 8.960/2017**, de Nilto Tatto, ele altera o art. 1° da Lei n° 7.418/1985, que regula o vale-transporte. A nova redação do artigo passaria a ser:

“Art. 1° Fica instituído o vale-transporte, que o empregador, pessoa física ou jurídica, antecipará a todos os seus trabalhadores para utilização em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais.”

Parágrafo único. Os valores relativos aos trabalhadores que não utilizarem o transporte coletivo público, nos termos do caput deste artigo, serão destinados a um fundo criado exclusivamente para financiar esse tipo de transporte, conforme o estabelecido em regulamento” (grifamos).

A mudança proposta pelo Deputado é de ampliação do pagamento de vale-transporte para todos os empregados de uma empresa, independente da opção do trabalhador pelo uso do transporte público como meio de deslocamento casa-trabalho. Com isso, haveria um aumento da arrecadação e até um incentivo para o uso do transporte público pelos trabalhadores, afinal estariam recebendo o valor referente ao deslocamento.

42

Os créditos de vale-transporte que não forem usados por seus titulares passariam a compor um fundo de financiamento do transporte público. Segundo a justificativa da proposta, esse fundo contribuiria para a melhoria da infraestrutura do transporte coletivo, mas poderia também ser usado para um subsídio tarifário por exemplo.

Por sua vez, o **PL 1.625/2019** de Gustavo Fruet (PDT) propõe mudar a forma de cálculo do vale-transporte, também buscando uma ampliação de recursos para o financiamento do transporte público. O modelo se baseia no *Versement Transport* da França, instituindo uma contribuição de 3% sobre a folha de pagamentos das empresas para os concessionários de transporte público da cidade, recebendo em troca os vales-transporte referentes aos seus empregados. Esse modelo só seria adotado em municípios com mais de 100 mil habitantes e o pagamento seria feito por empresas com mais de 9 empregados (limite da microempresa), de forma que haveria uma convivência de dois modelos de vale-transporte a depender das características dos municípios e das empresas.

Na redação do PL, há, então uma série de modificações na Lei nº 7.418/1985 para a criação desta nova modalidade de vale-transporte. Ela é descrita com a inserção do §3º ao art. 1º:

“Art. 1º

§ 1º ‘Revogado’

§ 2º ‘Revogado’

§ 3º Nos Municípios com mais de cem mil habitantes e nos que integrem Região Metropolitana, a aquisição dos Vales-Transporte pelo empregador que possua mais de nove empregados dar-se-á mediante recolhimento mensal, junto ao operador do sistema de transporte público coletivo, de valor correspondente a três por cento do montante de sua folha de pagamento.”

A contribuição dos trabalhadores deixaria de ser de 6%, de forma que o empregador “poderá descontar de cada empregado até um por cento de seu salário básico” (proposta de redação para art. 4º, §2º).

E o PL propõe uma forma de buscar balancear a arrecadação das concessionárias a partir do percentual da folha de pagamento e a compra de vales com base no valor da tarifa vigente:

“Art. 4º-B. [...]

§ 1º Se o valor recolhido pelo empregador for superior ao dos Vales-transporte por ele adquiridos, o operador do sistema de transporte público coletivo repassará o excedente ao poder concedente.

§ 2º Se o valor recolhido pelo empregador for inferior ao dos Vales-transporte por ele adquiridos, o poder concedente repassará ao operador do sistema de transporte público coletivo a diferença.

§ 3º Vencido o prazo de utilização dos Vales-transporte, o operador do sistema de transporte público coletivo que tiver retido o valor a que se refere o caput restituirá ao poder concedente o valor corrigido daqueles Vales-transporte que não tiverem sido utilizados” (grifamos).

Com isso, o poder público se torna responsável pela garantia do deslocamento dos trabalhadores caso o valor arrecadado pelas empresas não seja suficiente. Mas também se torna beneficiário caso o valor exceda ao pagamento do valor da tarifa, devendo destinar esses recursos “exclusivamente, em investimentos ou em subsídios tarifários no sistema de transporte público coletivo” (proposta de redação para 5º-A, §1º).

Por fim, o **PL 1.280/2023**, de Jilmar Tatto (PT), traz a gratuidade no uso do transporte público para os trabalhadores a qualquer momento, desvinculando o direito do percurso casa-trabalho. É o que o Deputado denomina de “tarifa zero”, esvaziando um pouco o termo, que historicamente está vinculado à gratuidade para todos os passageiros de ônibus e não a um setor específico.

O PL traz um avanço formal de autorizar a cobrança de uma “contribuição” a ser repassada ao Município, ficando o empregador dispensado de pagar o vale-transporte (art. 3º, caput). E o empregado deixa de contribuir com o percentual de 6% sobre seu salário para o deslocamento.

Apesar de benéficas, as três propostas têm alguns problemas que precisam ser superados para uma nova proposta de modificação do sistema de vale-transporte.

Os PLs não se desvinculam da lógica da tarifa (especialmente os dois primeiros). Ao comprar créditos em vale-transporte com base no valor da tarifa vigente, permanece a lógica de remuneração com base no passageiro transportado e não nos custos do sistema. Se a ampliação da contribuição do vale-transporte fosse usada para remunerar as concessionárias a partir dos custos das viagens e não do uso específico de cada trabalhador, ela poderia ter um resultado melhor no subsídio geral do sistema (que é o objetivo do segundo PL também).

Ademais, isso poderia levar a desvincular a contribuição do uso exclusivo do trabalhador para os trajetos de casa-trabalho, compreendendo a mobilidade de forma mais complexa – o que ocorre no PL 1.280/2023. O trabalhador poderia ter passe livre em todos os percursos a partir da contribuição empresarial, se a lógica não fosse a de compra de vales-transporte.

E ainda neste tema, ao comprar os créditos em vales-transporte com o preço da tarifa vigente, temos um incentivo ao aumento tarifário. Ainda mais tendo o poder público como garantidor do pagamento desse valor caso a contribuição da empresa seja insuficiente, como ocorre na segunda proposta.

Os PLs também centram a transferência de recursos para as empresas operadoras do transporte público (o PL de Jilmar Tatto não especifica isso, mas traz esse risco, considerando os modelos de concessão vigentes). Isso acabaria por antecipar a remuneração das empresas independente do serviço prestado – problema que já ocorre no modelo atual e só é incentivado nestas propostas – e não garante a transparência das contas dos recursos recebidos. Atualmente, a falta de

transparência dos custos do transporte é um problema e o repasse de recursos sem contrapartidas para empresas pode levar até a aumentos tarifários abusivos, já que se tem a garantia do pagamento por meio do vale-transporte.

Por sua vez, a primeira proposta não modifica a contribuição de 6% do salário pelos trabalhadores para a compra do vale-transporte. E a segunda cria uma contribuição no valor de 1% do salário base. Considerando que tais reformulações visam também o financiamento geral do sistema de transporte público e a contribuição dos trabalhadores já é alvo de crítica atualmente, a manutenção deste tipo de participação pode ser considerada negativa. E pode também implicar em um aumento de custos para aqueles que se deslocam ao trabalho usando os modos de transporte ativos.

46

Por fim, os PLs necessitam de uma maior precisão em termos tributários. A terceira proposta cria uma “contribuição” que é um termo pouco técnico, já que o instrumento municipal mais adequado seria a taxa. E os dois primeiros PLs criam fundos caso haja a sobra de recursos. O primeiro voltado para a melhoria da qualidade do sistema e o segundo vinculado à redução do valor da passagem para os demais usuários que não são beneficiários do vale-transporte. Essa medida é interessante e corrobora o que estamos pensando para este estudo, porém com isso estaria sendo criado um tributo por meio de uma norma não tributária, sendo necessário usar o instrumento adequado para isso: a cobrança de taxa ou contribuição. Sendo que a contribuição deve ser feita por meio de PEC, como será apresentado a seguir.



OUTROS CAMINHOS POSSÍVEIS

A partir da análise do cenário geral do vale-transporte hoje, das características do mundo do trabalho brasileiro contemporâneo e dos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, podemos apontar para alguns elementos de modificação do vale-transporte. Essas diretrizes precisarão de maior aprofundamento, de forma que são colocadas aqui para discussão coletiva para tomada de novos passos.

O financiamento do transporte público tem sido debatido amplamente pelos setores envolvidos, sendo que as entidades representantes das operadoras do transporte coletivo divulgaram um estudo propondo fontes extra tarifárias para seu custeio (CNT & NTU, 2022). E setores da sociedade civil vêm debatendo suas propostas, com a realização de cursos, encontros³ e publicação de propostas específicas, das quais chamamos a atenção para o estudo a respeito do “Financiamento extra tarifário da operação dos serviços de transporte público urbano no Brasil” (Carvalho & Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2019) e a nota técnica sobre o “Custeio do direito fundamental ao transporte coletivo urbano: para além do paradigma tarifário” (Tavares, 2021).

Aqui a proposta é se somar a essas iniciar e delinear apontamentos para possíveis modificações no vale-transporte que possam diminuir distorções pré-existentes e se adequar um pouco mais à realidade do trabalho contemporâneo. Então, começamos com as seguintes **diretrizes**, que sabemos ser um desafio alcançar:

- **Retirar a participação de 6% do salário dos empregados na compra do vale-transporte**
- **Desvincular o benefício do valor da tarifa pública**
- **Ampliar a possibilidade de uso do “vale” para outros trajetos que não seja casa-trabalho, podendo criar um passe livre para os trabalhadores contribuintes**
- **Ampliar a arrecadação do vale-transporte para que ele possa contribuir para a redução do valor da tarifa pública para os demais usuários**
- **Isso leva em consideração, inclusive, a realidade da informalidade no mercado de trabalho e a vulnerabilidade de setores sociais no acesso à cidade**
- **Ter um sistema com controle público e social da arrecadação e transferência para as empresas concessionárias, de forma que os valores não devem ser repassados diretamente para as operadoras do transporte público**
- **A natureza da norma passa a ser tributária e não trabalhista**

Com isso, chegamos à possibilidade de três caminhos: a criação de uma taxa, a criação de uma contribuição e o aumento das alíquotas do imposto sobre a renda da pessoa jurídica, que serão delineados a seguir.

TAXA

A taxa é uma espécie de tributo prevista na Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II — taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (CF/1988).

Como visto, a taxa pode ser cobrada pelo poder público pela prestação ou disponibilização de serviço público específico e divisível, no qual se enquadra o transporte público coletivo. A taxa independe do efetivo uso pelo contribuinte, tendo em vista que a Constituição garante sua cobrança pela utilização potencial de um serviço colocado à disposição do cidadão, essencialmente a natureza do transporte público coletivo, cuja manutenção de sua circulação em diferentes horários e espaços garante sua disposição para uso pelos mais diversos públicos.

A responsabilidade pela disponibilização do serviço é municipal, conforme próprio texto da Constituição (art. 30, V, CF). Dessa forma, a taxa deverá ser cobrada também pelo município, conforme também se depreende do Código Tributário Nacional:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições,

têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Com isso, podemos adotar o seguinte modelo de taxa do transporte público coletivo:

- **HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA:** prestação ou a disponibilização do serviço de transporte público coletivo urbano
- **CONTRIBUINTE:** usuários/as de transporte público
 - **EMPREGADOS:** ganham cartão de gratuidade
 - **NÃO EMPREGADOS:** pagam a taxa na medida do uso do transporte público coletivo ou podem estar isentos da taxa
- **RESPONSÁVEL TRIBUTÁRIO:** empregadores

50

Considerando a interação desta proposta com a legislação vigente, temos que ela não revoga a Lei do Vale-transporte (Lei nº 7.418/1985), por ser uma lei municipal, mas ao zerar a tarifa pública do empregado, torna vazia/inaplicável a lei para este grupo. Ademais, ela não implicaria em problemas para os casos em que os servidores públicos municipais recebam o vale-transporte, uma vez que a vigência da referida lei não seria alterada.

Porém, o **nível municipal da proposta é um problema para a busca de uma solução nacional para a reformulação do vale-transporte**, uma vez que é impossível conseguir um nível de articulação municipal para a implementação da referida taxa em território nacional em curto prazo. O que nos leva à proposta seguinte, de contribuição.

CONTRIBUIÇÃO

A contribuição é definida na Constituição Federal da seguinte forma:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

E existe a instituição específica, pela Constituição, da contribuição de iluminação pública, com a seguinte redação:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

As contribuições são vinculadas à atuação específica em determinada área, não podendo ser usadas pela necessidade genérica de arrecadação do Estado. O que também implica que a **arrecadação obtida será usada para o fim objetivado: o financiamento do transporte público coletivo.**

Assim, a disponibilização de serviço de transporte público coletivo, em paralelo à própria contribuição do serviço de iluminação pública, é específico e pode ser dividido pelo cidadão para seu custeio.

Chama a atenção, porém, que sua forma de implementação deverá ser por meio de **Proposta de Emenda à Constituição (PEC)**, rito com maior dificuldade de aprovação no Congresso Nacional. Dessa forma, vale perguntar se a criação de uma contribuição deva ser específica para o perfil do vale-transporte, ou se deve ser mais abrangente, podendo até levar ao financiamento da gratuidade do transporte público para todos seus usuários.

Com isso, o modelo de hipótese de incidência e contribuintes pode ser o mesmo do apresentado para a taxa na seção anterior, mas também pode trazer outros elementos não só referentes ao mundo do trabalho: medidas de desincentivo ao uso de combustíveis fósseis, à geração de trânsito – como grandes empreendimentos e vagas de garagem – entre outras, podem ser pensadas para o desenho da contribuição.

52

O IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA JURÍDICA (IRPJ)

Uma outra possibilidade de arrecadação seria sobre a renda das pessoas jurídicas e não sobre o pagamento dos trabalhadores. Com isso, **busca-se desvincular a medida de acesso ao transporte dos salários ou número de empregados.**

O IRPJ é cobrado com base no lucro declarado das empresas, seja este um lucro real, presumido ou arbitrado. Estão sujeitas ao pagamento do IRPJ, as pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas equiparadas, domiciliadas no País.

São previstas as alíquotas de 15% (quinze por cento) sobre o lucro apurado, com adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder R\$ 20.000,00 ao mês. As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que optem pelo Simples Nacional pagam única alíquota que compreende uma série de tributos, incluindo o IRPJ.

São previstos cálculos específicos para a declaração dos lucros, caso seja presumido ou real.

- **Cálculo para lucro presumido:**

- **PJ com receita total igual ou inferior a R\$ 78.000.000,00 (Lei 12.814/13).**
- **Cálculo da presunção do lucro a partir de um percentual relativo à atividade exercida, que é aplicado sobre a receita bruta mensal da PJ.**
- **Após chegar à base de cálculo, aplica-se o 15% da alíquota, mais o adicional de 10% ao que exceder o valor inicial.**

- **Cálculo para lucro real:**

- **Todas as PJs que quiserem podem optar por esse modelo e algumas empresas são obrigadas por lei a adotarem tal modelo**
- **Calcula-se o Lucro líquido contábil**

- **(+) Adições (-) Exclusões (-) Compensação prejuízos fiscais**
- **Aplicam-se a alíquotas**
 - **Alíquota de 15%**
 - **Adicional de 10% (acima de R\$240.000,00)**
- **(-) Deduções incentivos fiscais (-) IRPJ pago e/ou retido na fonte**

Seria possível a implementação de novas alíquotas no IRPJ, tanto para o lucro real, quanto para o presumido. Contudo, essa medida tem algumas fragilidades.

É impossível vincular o aumento da arrecadação do imposto à prestação de um serviço específico, diferente do previsto para taxas e contribuições, que podem ser vinculadas ao financiamento do serviço de transporte público. Assim, a arrecadação cairia de forma genérica nos cofres públicos, sendo utilizada, inclusive, para a garantia dos percentuais constitucionais destinados para a saúde e educação, bem como outras prioridades orçamentárias da conjuntura política.

Como será visto no cálculo adiante, o aumento da alíquota para financiar a tarifa zero parece demasiado grande. A isso se soma uma característica do IRPJ, que flutua conforme o cenário econômico, podendo ter muita queda de arrecadação em momentos de crise. Considerando que o serviço de transporte público coletivo é essencial e não pode estar sujeito a flutuações conjunturais de financiamento, parece muito arriscado propor que seja pago por uma fonte com tanta insegurança.



CÁLCULOS PARA A CONTRIBUIÇÃO PARA A DISPONIBILIZAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

Após o exposto, considerou-se que a Contribuição disponibilização do transporte público coletivo seria o **melhor modelo para uma nova fonte de financiamento do referido serviço, em alteração na política de vale transporte em dimensão nacional**. Nesta seção estimam-se os valores de alíquotas e potenciais de arrecadação com a criação de tal contribuição.



DIMENSÃO DO SISTEMA DE VALE-TRANSPORTE PÚBLICO

55

Como visto na seção “Alcance da política de vale-transporte”, estimamos que:

**O sistema de transporte público coletivo urbano do Brasil
pode ser dimensionado na ordem de R\$ 75,39 bilhões.**

Considerando o percentual de 35% de arrecadação em vale-transporte, temos que:

**R\$ 26,38 bilhões são correspondentes de recursos
provenientes do vale-transporte**

Para fins das simulações aqui propostas, vamos propor um aumento de 30% no valor total do sistema de transporte público coletivo, que viria do acesso livre para os trabalhadores e possível redução do valor da tarifa para os demais usuários. Teremos então, os seguintes valores:

**Valor de referência do sistema de transporte público coletivo:
R\$ 98 BILHÕES**

A arrecadação do vale-transporte (35%), sem modificações, seria de:

R\$ 34,3 bilhões
(35% referentes ao vale-transporte no modelo vigente)

56



DIMENSÃO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS

Agora, é necessário conhecer o **montante das folhas de pagamentos dos estabelecimentos**. Tendo como base os dados da RAIS apresentados na seção “Remuneração e estabelecimentos” é possível fazer o cálculo de uma estimativa do montante com o qual estaríamos trabalhando, caso o novo sistema de contribuição ou taxa fosse baseado neste parâmetro.

Sendo assim, temos a distribuição da **REMUNERAÇÃO MÉDIA CONFORME O TAMANHO DOS ESTABELECIMENTOS E O MONTANTE TOTAL PARA OS 12 MESES DO ANO:**

TAMANHO ESTABELECIMENTO	REMUNERAÇÃO MÉDIA EM 2020	12 MESES
De 1 a 4	R\$ 6.245.806.814,50	R\$ 74.949.681.774,00
De 5 a 9	R\$ 7.039.819.829,67	R\$ 84.477.837.956,04
De 10 a 19	R\$ 8.832.691.920,87	R\$ 105.992.303.050,44
De 20 a 49	R\$ 12.358.497.792,93	R\$ 148.301.973.515,16
De 50 a 99	R\$ 9.589.609.775,15	R\$ 115.075.317.301,80
De 100 a 249	R\$ 14.075.232.011,36	R\$ 168.902.784.136,32
De 250 a 499	R\$ 12.517.854.508,55	R\$ 150.214.254.102,60
De 500 a 999	R\$ 13.251.430.715,58	R\$ 159.017.168.586,96
1000 ou Mais	R\$ 51.298.543.029,17	R\$ 615.582.516.350,04
Total	R\$ 135.209.486.397,78	R\$ 1.622.513.836.773,36
10 ou mais funcionários	R\$ 121.923.859.753,61	R\$ 1.463.086.317.043,32

Fonte: Elaboração própria, com base em RAIS (Economia, 2021)

Com isso, temos o montante total da folha de pagamento para a base de cálculo, considerando os estabelecimentos com 10 ou mais funcionários:

R\$ 1.463.086.317.043,32
remuneração média anual em empresas
com 10 ou mais funcionários

Percentuais para arrecadação

- Para ser possível o financiamento de R\$ 34,3 bilhões, referentes à parcela titular do vale-transporte hoje, o percentual a ser arrecadado com base na remuneração média anual em empresas com 10 ou mais funcionários é de: 2,34%
- Para ser possível o financiamento de R\$ 98 bilhões, referentes ao total do sistema de transporte público coletivo, o percentual a ser arrecadado com base na remuneração média anual em empresas com 10 ou mais funcionários é de: 6,70%
- Uma arrecadação de 3,00% com base na remuneração média anual em empresas com 10 ou mais funcionários é de: R\$ 43,9 bilhões

58

CÁLCULOS PARA O IRPJ

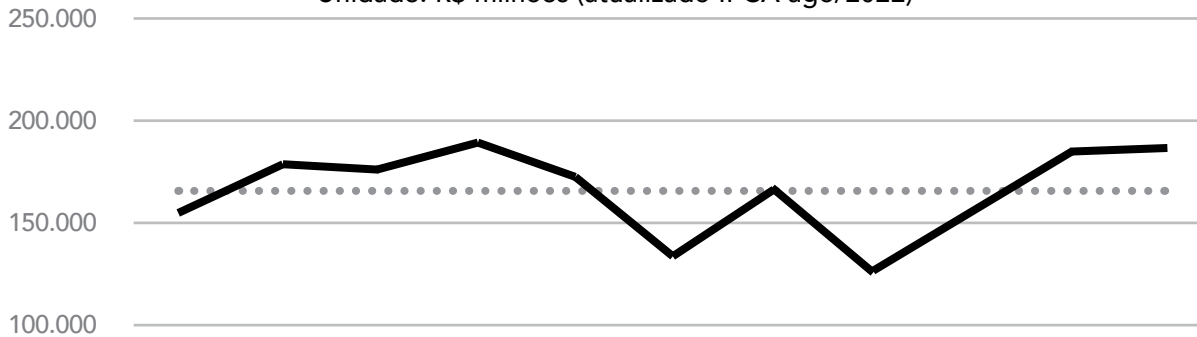
Ainda que a Contribuição seja uma medida mais promissora para os objetivos deste estudo, seguem os cálculos de mudanças nas alíquotas do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica, para fins de análise e debate.

Primeiramente, verificou-se a arrecadação total de IRPJ entre 2010 e 2020, conforme sistematizado na página seguinte.

Já é possível visualizar uma oscilação relevante nos valores arrecadados, sendo que **a ARRECADAÇÃO MÉDIA, ENTRE 2010 E 2020, FOI DE R\$ 187.008 MILHÕES.**

ARREGAÇÃO TOTAL DE IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA JURÍDICA (DEZ/ANO)

Unidade: R\$ milhões (atualizado IPCA ago/2022)



2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	MÉDIA
179.243	196.288	194.550	204.715	192.199	162.788	188.499	156.912	177.951	201.420	202.519	187.008

Precisamos de R\$ 98.000 milhões **PARA FINANCIAR A TARIFA ZERO EM TERRITÓRIO NACIONAL**, o que corresponde a:

Aumentar em 52,40% a média de arrecadação de IRPJ

Para tanto, ambas as alíquotas do IRPJ devem ser ajustadas na mesma proporção:

Para financiar a Tarifa Zero

Alíquota de 15% passaria para 22,86% (ou 23%)

Alíquota de 10% passaria para 15,24% (ou 15%)

Com isso, as Pessoas Jurídicas que contribuem com a alíquota máxima (15% + 10% = 25%) passariam a pagar uma nova alíquota de 23% + 15% = 38%.

Considerando que hoje o Vale-transporte corresponde a aproximadamente **R\$ 26,38 BILHÕES** e esse valor deixaria de ser pago pelos empregadores, teríamos um aumento de R\$ 71.620 milhões nos custos das PJs.

PARA FINANCIAR APENAS O VALE-TRANSPORTE, seria necessário um aumento de 14,1% nas alíquotas do IRPJ:

Para financiar o Vale-transporte
Alíquota de 15% passaria para 17,12% (ou 17%)
Alíquota de 10% passaria para 11,41% (ou 11%)

60



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirmado, o presente estudo buscou levantar elementos para o debate de possíveis caminhos para uma reforma na política de vale-transporte que possibilite sua ampliação para outros perfis de trabalhadores e para um subsídio amplo dos sistemas de transporte público coletivo no Brasil. Até o momento, uma proposta tributária parece ser a mais adequada para o objetivo levantado, tendo em vista que a nova arrecadação passaria a ser realizada pelo Estado, provavelmente com algum tipo de repasse da União para as diferentes esferas federativas.

Como visto, a arrecadação de **2,34%** sobre as folhas de pagamento manteria o valor obtido com o vale-transporte hoje, sem precisar da contribuição de **6%** pelos trabalhadores. E a arrecadação poderia ser ampliada, com um percentual de **3%**

para chegar em mais perfis de trabalhadores ou subsidiar a tarifa como um todo. Sendo que **6,7%** da folha de pagamento levaria à tarifa zero para todos. Esses percentuais podem, então, ser ajustados para dimensionarmos o alcance da política em debate, inclusive considerando os trabalhadores informais e os MEIs.

O refinamento de uma proposta de Contribuição, semelhante ao que temos na contribuição de iluminação pública, parece positivo. Porém, ainda existem questões sensíveis a serem avaliadas para o encaminhamento de uma proposta mais sólida. Algumas delas são levantadas para concluir este estudo com novas inquietações.

É necessário nos perguntar se uma mudança em uma política consolidada, como a do vale-transporte, pode ter efeitos negativos de incentivo à desregulamentação do trabalho. Ou seja, se a proposta de ampliar a política de inclusão no sistema de transporte público coletivo pode levar à retirada de trabalhadores do emprego formal e à resistência de contratação com base na CLT. Porém experiências históricas com o SUS e o SUAS parecem indicar que não há prejuízos para o trabalho formal, sistemas que podem ser melhor estudados para embasar a proposta aqui realizada. Contudo, medidas como a mudança no Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica parecem menos efetivas para o objetivo do financiamento do serviço de transporte público.

Dessa forma, seguir o caminho da proposição constitucional de uma contribuição para disponibilização do transporte público coletivo parece ser o caminho mais adequado, devendo ser sensível ao perfil do trabalho brasileiro. Adotar a tarifa zero para todos pode ser uma medida de inclusão neste sentido. Vale também, acompanhar a PEC nº 25/2023 da Deputada Luiza Erundina (PSOL/SP) que traz passos mais concretos para uma contribuição para o financiamento nacional da tarifa zero.

Considerando que conseguimos definir as formas mais adequadas da figura tributária e suas formas de incidência, teremos de nos ver com a articulação de um sistema federativo de arrecadação e distribuição de recursos. Isso em um cenário de vedação de criação e fundos públicos, devido à **PEC nº 109**. O fortalecimento de um Sistema Único de Mobilidade, como vem sendo defendido por uma série de organizações no âmbito nacional (IDEC, 2022) é adequado para a garantia de uma melhor gestão dos recursos provenientes de uma possível reforma no vale-transporte.

Por fim, é necessário levar em consideração a situação dos servidores estaduais e municipais. A regulação local de suas políticas de transporte para o trabalho, por vezes tendo como referência explícita à legislação do vale-transporte (Lei nº 7.418/1985) pode ser um dificultador da integração da política nos diversos municípios e estados brasileiros. A mudança de arrecadação para um tributo excluiria os entes federados do pagamento, mas os servidores não podem ser prejudicados por isso. A solução poderia ser manter a legislação do vale-transporte vigente para esses casos. Porém, ela é vinculada ao valor da tarifa pública cobrada dos passageiros: se houver uma diminuição da tarifa há uma diminuição do vale-transporte, podendo levar a uma oneração das empresas operadoras. Assim, pode ser necessário pensar em um modelo de participação dos entes públicos para o financiamento do transporte dos trabalhadores que não seja com a repetição da norma hoje vigente.

Esses pontos necessitam de maior reflexão, além de uma ampliação do debate para outros setores políticos e sociais interessados nas medidas aqui em discussão. É possível pensarmos em uma política mais equitativa do transporte para o trabalho e de forma mais ampla, para incluir os perfis de trabalho mais flexibilizados e informais, bem como o transporte para além do pêndulo residência-trabalho. Que este estudo possa fomentar o debate e contribuir para o aprimoramento de propostas.



REFERÊNCIAS

- Abílio, L., Almeida, P., Amorim, H., Cardoso, A., Fonseca, V., Kalil, R., & Machado, S. (2020). Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*.
- ANTP. (2020). Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público - SIMOB/ANTP. Relatório geral 2018.
- Antunes, R. (2020). Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da Indústria 4.0. Em R. Antunes, *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0* (pp. 11-22). São Paulo: Boitempo.
- Carvalho, C. H., & Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2019). Financiamento extratarifário da operação dos serviços de transporte público urbano no Brasil.
- CNT, & NTU. (2022). Financiamento da operação dos sistemas de transporte público coletivo nas cidades brasileiras. Brasília.
- Delgado, M. G. (2019). Curso de Direito do Trabalho: obra revista e ampliada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas posteriores. São Paulo: LTr.
- Economia, M. d. (2021). *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): Ano base 2020*. Brasília.
- Figueiras, V., & Antunes, R. (2020). Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. Em R. Antunes, *Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0* (pp. 59-78). São Paulo: Boitempo.
- IBGE. (2018). *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*. Fonte: IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10091/82292>
- IBGE. (2021). *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro.

IDEC. (21 de Setembro de 2022). Manifesto da sociedade pede a criação do Sistema Único de Mobilidade. Fonte: IDEC: <https://idec.org.br/noticia/manifesto-da-sociedade-pede-criacao-do-sistema-unico-de-mobilidade>

Lüder, A. (27 de Setembro de 2021). Brasil bateu recorde de nascimentos de empresas no 1º semestre; 80% são MEIs. Fonte: G1: <https://g1.globo.com/empreendedorismo/noticia/2021/09/27/brasil-bateu-recorde-de-nascimentos-de-empresas-no-1o-semester-80percent-sao-meis.ghtml>

Martinez, L. (2020). Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: Saraiva Educação.

Ministério da Economia. (2022). Mapa de Empresas: boletim do 1º quadrimestre de 2022. Brasília.

Monaco, J. (17 de Maio de 2021). Brasil bate recorde histórico de abertura de MEIs, revela Serasa. Fonte: Panrotas: https://www.panrotas.com.br/mercado/economia-e-politica/2021/05/brasil-bate-recorde-historico-de-abertura-de-meis-revela-serasa_181556.html

NTU. (15 de Agosto de 2016). Vale-Transporte e Mobilidade Sustentável. Fonte: NTU: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idNoticia=700&idArea=10&idSegundoNivel=106>

Santini, D. (28 de Julho de 2022). Segunda edição de seminário sobre tarifa zero avança na construção de políticas públicas. Fonte: Fundação Rosa Luxemburgo Brasil e Paraguai: <https://rosalux.org.br/segunda-edicao-de-seminario-sobre-tarifa-zero-avanca-na-construcao-de-politicas-publicas/>

Silva, H. B. (2018). CLT Comentada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Tavares, F. d. (2021). Custeio do Direito Fundamental ao Transporte Coletivo Urbano: para além do paradigma tarifário. Goiânia.

Este estudo foi apresentado pela primeira vez em junho de 2023 no Congresso Nacional. O lançamento aconteceu durante a terceira edição do seminário Transporte como Direito e Caminhos para a Tarifa Zero, realizada no marco dos dez anos de Junho de 2013. Reunir subsídios para o aprimoramento de políticas públicas que beneficiam e garantem direitos a trabalhadores é o principal objetivo do levantamento, realizado por Letícia Birchal Domingues com apoio de um grupo de trabalho composto por alguns dos principais especialistas em Direito à Mobilidade do país. O esforço envolveu o levantamento e análise de todos os projetos de lei relacionados, entrevistas e modelagens econômicas.

Baixe a versão completa e o resumo-executivo do estudo: <https://rosalux.org.br/vale-transporte-visao-geral-e-passos-possiveis-para-seu-financiamento-publico/>

