

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**POSSO PASSAR O CARTÃO?
PARA COMPREENDER A NATUREZA JURÍDICA E ECONÔMICA DO
VALE-TRANSPORTE**

André Martins Costa Aranha

Matrícula 0711524

Orientador Gustavo Gonzaga

Dezembro de 2013

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**POSSO PASSAR O CARTÃO?
PARA COMPREENDER A NATUREZA JURÍDICA E ECONÔMICA DO
VALE-TRANSPORTE**

André Martins Costa Aranha

Matrícula 0711524

Orientador Gustavo Gonzaga

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri, para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

Dezembro de 2013

**As opiniões expressas neste trabalho são
de responsabilidade única e exclusiva do autor**

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a motivação do estudo

A toda a equipe do Banco Comunitário Cidade de Deus, que tão bem me recebeu e me permitiu uma experiência ímpar de compreensão da realidade em que vivo

A José Augusto, que, na fila de ônibus da Cidade de Deus, pediu para passar o seu cartão RioCard em troca do valor em dinheiro; durante a espera do ônibus me explicou que desejava apenas um adiantamento antes de receber um dinheiro no dia 20 daquele mês; que ficaria ali uma hora talvez até sacar o suficiente para ir ao supermercado; e que no fim não pude ajudar pois o 348 linha amarela nesse horário estava sempre lotado e não parava no ponto, acabei tomando uma van (transporte clandestino) muito mais rápida – esta monografia é fundamentalmente uma reflexão sobre este episódio

A Carlos Alberto, intelectual de formação própria da Cidade de Deus, que me chamou a atenção sobre o desinteresse dos movimentos sindicais ante a contestação dos aumentos de tarifa de 2013

Em relação à execução da pesquisa,

Ao professor Gustavo Gonzaga, que sempre incentivou seus alunos a tomarem iniciativa de pesquisa, e deu livre apoio a essa investigação;

Ao professor Gustavo Franco, que tanto ressaltou a importância do diálogo entre economia e direito, e cujo seminário na PUC-RJ foi minha principal referência em termos de metodologia de pesquisa

À professora Graça Augusto, com quem aprendi a escrever uma tese

Finalmente,

Aos meus pais e irmã, cujo apoio e carinho são impossíveis de medir

Ao meu avô, que me apresentou princípios de economia, e de quem guardo um lápis por perto e um gosto por contabilizar minúcias

Fundamentally, whatever the differences of degree, or even of proclaimed methodology, economics was considered a deductive science using verbal logic. Grounded on a few axioms, the edifice of economic thought was deduced step by step.

- Murray Rothbard, *Man, Economy and the State*

Parece que o melhor método será começar pelo real e pelo concreto, que são a condição prévia e efetiva; assim, em economia política, [...] se começássemos pela população teríamos uma visão caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto figurado passaríamos a abstrações cada vez mais delicadas até atingirmos as determinações mais simples. Partindo daí, seria necessário caminhar em sentido contrário até se chegar finalmente de novo à população, que não seria, desta vez, a representação caótica de um todo, mas uma rica totalidade de determinações e de relações numerosas.

- Karl Marx, *O Método da Economia Política*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. CONTEXTO	8
2.1. O setor de transportes urbanos	8
2.1.1. O problema do financiamento dos transportes urbanos	8
2.1.2. Propostas para solução, origem do Vale-Transporte.....	9
3. A INSTITUIÇÃO DO VALE-TRANSPORTE	16
3.1. Antecipação para despesas	16
3.2. Natureza indenizatória	18
3.3. A concessão do benefício	20
3.3.1. Focalização.....	21
3.3.2. A forma vale e seu uso indevido	23
3.3.3. A concessão em dinheiro.....	27
3.3.4. Contra a concessão em dinheiro de curso forçado	28
3.3.5. A favor da moeda de curso legal	31
4. O VALE-TRANSPORTE NO MERCADO DE TRABALHO	34
4.1. Um modelo de decisão de contratação	35
4.2. A imposição de um piso salarial	37
4.3. A acomodação de salários. Revisão da literatura sobre incidência	39
4.3.1. Os estudos chileno e argentino.....	41
4.3.2. O estudo de benefícios à maternidade	43
4.4. A tese do custeio social	44
5. O VALE-TRANSPORTE NO MERCADO DE TRANSPORTES	47
5.1. O novo contexto da majoração tarifária	47
5.2. O subsídio implícito	48
6. CONCLUSÃO	51
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

1. INTRODUÇÃO

A quem beneficia a política de Vale-Transporte no Brasil?

Nossa investigação começa em um cenário conflituoso. Nos anos 1980, em meio à aceleração inflacionária e à indexação da economia, os transportes públicos enfrentavam uma crise de financiamento. A corrosão do poder aquisitivo da massa trabalhadora criava um impasse na elaboração da política tarifária. Levantes populares e depredações de ônibus se tornavam comuns ante o sistema de transportes sucateado. No final da década, o ex-Presidente José Sarney assina a lei tornando o Vale-Transporte benefício trabalhista obrigatório, “*o mais importante direito dos trabalhadores depois da CLT*”, em suas palavras.

De lá para cá, vimos a estabilização monetária do país, enquanto o setor de transportes enfrentava concorrência crescente dos meios clandestinos. Os Vales-Transporte emitidos em papel eram comercializados livremente no mercado paralelo, tornando-se moeda de troca com grande aceitação. Apenas nos anos 2000, a implantação da bilhetagem eletrônica comprometeria este comércio irregular.

Esta monografia procura investigar o desenho institucional do benefício do Vale-Transporte e a rede de incentivos que cria na economia. Começaremos com um breve histórico do contexto no mercado de transportes e da origem da lei na seção 2, ressaltando o papel dos questionáveis estímulos ao transporte advindos das unificações tarifárias, e veremos as operadoras de transporte público como os principais incentivadores do projeto do Vale-Transporte.

As muitas irregularidades na aplicação da lei serão analisadas na seção 3. Procuraremos a demonstrar então que o trabalhador se beneficia da requisição de vales que não irá utilizar para os fins previstos na lei, e não há incentivo para que esse uso seja fiscalizado efetivamente. Compararemos a concessão do benefício em vales com a concessão em espécie, acompanhando a jurisprudência ainda em vias de sedimentação e a edição de uma Medida Provisória em 2006 permitindo tal concessão mas revogada apenas 8 dias depois.

Em seguida, na seção 4, tentaremos demonstrar que o ônus do benefício, ao incidir sobre o custo de contratação do empregado, deverá ser repassado no longo prazo para os

salários e para o nível de emprego. Para tanto, elaboraremos um modelo conceitual da decisão de contratação ante a imposição de pisos salariais. Compararemos nossas conclusões com resultados de estudos empíricos sobre incidência de encargos trabalhistas.

Finalmente, voltando ao mercado de transporte, avaliaremos as consequências do subsídio generalizado ao consumo da baixa renda sobre a reação à majoração tarifária e os incentivos à operadora de transporte público ante essa demanda. Veremos primeiro que o aumento da tarifa se reflete em uma valorização do benefício requisitado, e, para os beneficiários que revendem seus vales, resulta em aumento em sua remuneração indireta. Se a demanda da baixa-renda é fortemente inelástica para um grande espectro de tarifas, lançaremos a hipótese de que isto é responsável por um desincentivo à operadora de transporte à melhora na qualidade do serviço. Esta será a seção 5.

Finalmente, concluiremos avaliando a desejabilidade de uma política social através de benefícios trabalhistas.

2. CONTEXTO

Antes de adentrarmos a descrição e análise da política do Vale-Transporte, faz-se necessário situarmo-nos no debate mais amplo do financiamento do setor de transporte público urbano. Devemos ter em mente que os custos de transporte, e quem os paga, são fatores determinantes da expansão da malha urbana e da sua integração. Se, por um lado, a oferta de transportes constitui estímulo para o desenvolvimento da estrutura de relações econômicas entre as diferentes regiões da cidade, é este próprio desenvolvimento o principal determinante da necessidade de novas linhas e de um aumento naquela oferta. Ao mesmo tempo, na medida em que constitui o principal meio de deslocamento da mão-de-obra em seu trajeto moradia-trabalho, o transporte público integra a estrutura de custos de produção para as empresas que se beneficiam dos seus serviços.

2.1. O setor de transportes urbanos

Como forma de situar a discussão do financiamento dos transportes públicos urbanos, acompanharemos aqui o sobrevoo histórico feito por José Alex Sant'Anna, (Sant'Anna, 1991), em texto no qual se discutem os subsídios e as formas de remuneração dos serviços de transporte como elemento modificador do espaço urbano.

2.1.1. O problema do financiamento dos transportes urbanos

No início dos serviços públicos de transportes urbanos (geralmente troleis sobre trilhos com tração animal, ao final do século XIX), os investimentos eram totalmente privados. A não ingerência na empresa de transporte e o simples acompanhamento da tarifa eram usuais, de forma que, na prática, as tarifas eram ditadas pelo mercado (Sant'Anna, 1991, p. 12).

Essa condição de rentabilidade levou à existência de redes de transportes somente ao longo de áreas com demandas de viagens compatíveis com o retorno dos investimentos. Com tudo isso, as tarifas eram altas e o transporte inacessível a muitos. Junto de cada indústria de uso intensivo de mão de obra existia uma vila operária, em geral com uma igreja, uma escola, e estrutura mínima para o comércio de gêneros de primeira necessidade. (Sant'Anna, 1991, p. 14)

Os ônibus com motores a combustão interna tornaram mais acessíveis os transportes públicos. A partir dos anos 50, o crescimento das cidades foi acompanhado pelo crescimento da rede de transporte público por ônibus. O governo começa a ser o

responsável pela via, ficando só o investimento no veículo a ser remunerado pela tarifa. (Sant'Anna, 1991, pp. 13-14)

Com a multiplicação do serviço e sua complexificação, diferentes estruturas de custos se sobrepõem atreladas à cobrança de uma tarifa homogênea. A unificação tarifária, pela qual se cobra o mesmo valor de passagem para trechos de custos e demandas distintos, cria na verdade um sistema de subsídio cruzado, pelo qual as linhas de maior rentabilidade suportam o ônus das linhas de rentabilidade menor.

As simplificações tarifárias permitiam as extensões de linhas, e o transporte urbano começou a estimular a expansão das fronteiras da cidade via unificação tarifária. [...] O planejamento urbano voltado para a expansão territorial das cidades não levou, e ainda não leva em consideração as distâncias e as necessidades de deslocamento, pois, com as tarifas unificadas, os aumentos de custos são para todo o sistema, e não percebidos de forma isolada. (Sant'Anna, 1991, p.15)

Os custos de deslocamento para novas áreas não se refletem diretamente na sua tarifa específica, mas são diluídos na tarifa de todo o sistema, implicitamente subsidiando o usuário deles dependente – o que por sua vez garante o crescimento da cidade, reproduzindo a necessidade de novas linhas subsidiadas.

A unificação das tarifas na maioria das cidades facilitou aos planejadores a alocação de linhas para as extremidades das áreas distantes e não detentoras de infra-estrutura adequada para atender uma demanda que surgia em virtude de uma tarifa inicial. (Sant'Anna, 1991, p14)

Dessa forma, o modelo promovia estímulos ao deslocamento e à extensão das linhas que se retroalimentavam criando dependência e demanda permanente por novos estímulos.

Para atender aos mais diversos tipos de interesses, algumas empresas de transporte coletivo foram ampliando seus serviços e expandindo suas linhas sem muito controle dos custos. O expansionismo das cidades se juntou às crises do petróleo [de 1973 e de 1980], que fizeram aumentar muito os preços dos combustíveis e, posteriormente, os movimentos trabalhistas e conquistas de benefícios sociais completaram os quadros de aviltamento das tarifas. (Sant'Anna, 1991, p. 15)

2.1.2. Propostas para solução, origem do Vale-Transporte

Em 1974, em meio às consequências do primeiro choque do petróleo, conforme os preços dos combustíveis disparavam em um movimento que mais que os triplicou, surge a primeira semente que conduziria ao projeto do Vale-Transporte, em reunião de

transportadores de passageiros do Rio Grande do Sul, na cidade de Caxias do Sul (RS). Pensava-se, inicialmente, em uma política de subsídio dos combustíveis do transporte coletivo como fórmula para deter o ciclo de aumento das tarifas e restaurar a capacidade de transporte dos usuários, especialmente os de menor renda. Constituiu-se um grupo de empresários ligado às lides sindicais que foi a Brasília para uma entrevista com o Ministro da Fazenda Delfim Netto. De acordo com o relato no livro “*A história do Vale-Transporte*” (Rebello, 2012), a reunião acabou em discussão:

Depois que acabamos nossa exposição, o Ministro Delfim Netto tomou a palavra e, de logo, introduziu o seu discurso com uma frase muito de seu gosto, um tanto debochada: “*Senhores, a viúva não pode pagar a conta*”. Argumentando com ironia e muitos exemplos, dava-nos o recado de que não esperássemos nada do Governo. [...] Os assessores retiraram o Ministro da sala, diante dos nossos protestos, e assim terminou a primeira tentativa de encontrar respostas para a crise. (Rebello, 2012, pp. 12-13]

A partir dos anos 70 os governos começavam a investir na melhoria do sistema viário, no planejamento e organização da gerência das operadoras de transporte público, buscando a redução dos custos e das tarifas. Para manter e desenvolver a política de tarifas acessíveis em áreas de difícil acesso e regiões de baixa demanda surgiram, sob diversas denominações, as Câmaras de Compensação. Sua proposta inicial era de serem estrutura organizacional para viabilizar a política tarifária e fazer com que os beneficiários (e não somente os usuários) também pagassem pelo transporte através de arrecadações externas ao sistema (Sant’Anna, 1991, pp. 14-15). Pouco a pouco, no entanto, as Câmaras foram se tornando meros mecanismos de injeção de recursos governamentais para evitar a falência de algumas empresas, o que

fez com que os resultados inicialmente obtidos rapidamente fossem assimilados pelo sistema, fazendo novamente aflorar o problema dos custos e tarifas altas, uma vez que os governos se viam incapazes de subsidiar diretamente o transporte público através da injeção constante e frequente de recursos que cobriam os déficits das Câmaras. (Sant’Anna, 1991, p. 15)

Enquanto isso, a taxa de inflação vinha se acelerando, corroendo o poder aquisitivo dos salários; a correção monetária, os reajustes de preços proliferavam. Se no início da década de 1970 a inflação anual, medida pelo IGP-DI, vinha em torno dos 20% ao ano, na segunda metade da década a tendência passa a ser dos 40%, e no ano de 1979 o aumento de preços chega a 79%.

Neste último ano, na cidade de Canela (RS), nova reunião seria realizada pela FETERGS (Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul) com empresários do setor. Foi daí que

saiu a ideia inicial do Vale-Transporte como aplicação da fórmula: dar a cada um de acordo com sua necessidade e exigir de acordo com sua capacidade. [...] Nosso projeto era transformar o custo do transporte dos trabalhadores usuários do transporte público num “custo social”, da responsabilidade do sistema produtivo, ou seja, assumido pelos empregadores em geral e pelo poder público para seus funcionários. Assim, o custo, transferido para a produção, seria diluído por toda a sociedade ao ser agregado ao preço de bens e serviços. [...] Nascia, assim, a proposta de duas políticas públicas casadas: a de defesa dos usuários de menor renda e a de defesa dos transportes públicos. (Rebelo, 2012, pp. 14-15, grifos nossos)

Ao mesmo tempo, a venda de vales anteciparia o recebimento das receitas com o transporte público para o início de cada mês, o que, em uma conjuntura de inflação se aproximando aos 10% mensais, e sem perspectivas de desaceleração, significava grande vantagem.

Em 1980, em meio ao segundo choque do petróleo e com a inflação ultrapassando a marca dos 100% ao ano, levava-se a público em boletim da FETERGS o projeto do Vale-Transporte, enquanto a *Revista dos Transportes Públicos*, organizada pela Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP)¹, publicava em seu nº 9 um artigo divulgando a ideia do sistema do Vale-Transporte (Cadaval, 2012), baseada no desenho do Vale-Refeição.

Era a proposta de um “vale”, similar ao vale-refeição, como instrumento prático de uma política tarifária que visasse reduzir a incidência de gastos com transporte coletivo no orçamento das famílias de baixa renda sem prejuízo das empresas operadoras. Apontava também a necessidade de lei federal para instituir o novo sistema tendo como estímulo um incentivo fiscal. (Belda, 2012, p. 6, em editorial da Revista dos Transportes Públicos – ANTP, comemorando os 25 anos da compulsoriedade da concessão de Vale-Transporte)

¹ A ANTP é uma entidade civil, sem fins lucrativos, criada em 1977, voltada ao setor de transporte público e do trânsito urbano do Brasil e que tem por objetivo desenvolver e difundir conhecimentos visando seu contínuo aprimoramento. Possui mais de 300 associados, entre órgãos públicos - gestores de transporte público e de trânsito, empresas operadoras públicas e privadas, sindicatos patronais e de empregados, fabricantes e prestadores de serviço, consultores e universidades.
<http://www.antp.org.br/website/sobre/show.asp?ppgCode=C9A82C8F-DE81-4CCA-855D-F73D9D760351>

Desde 1976, o gasto com a provisão de Vale-Refeição através do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) contava com desoneração de encargos e impostos, constituindo uma forma de contribuição do empregador que não integrava a remuneração salarial (Lei n° 6.321, de 14 de abril de 1976, artigo 3°).

De acordo com Rogério Belda, ex-presidente da ANTP,

a maturação inicial da proposta de vale-transporte, que se deu no âmbito da Comissão de Economia da ANTP, ganhou apoio e adesão entre os organismos gestores e no setor empresarial do transporte urbano de passageiros, tendo recebido um impulso adicional durante o III Congresso da ANTP realizado em 1981, em Recife. Com base nas contribuições técnicas, neste mesmo ano o deputado Victor Faccioni apresentou o pioneiro projeto de lei n° 5.378, de 23 de outubro de 1981. (Belda, 2012, pp. 5-6)

Este projeto original n° 5.378/81 já retirava do Vale-Transporte a natureza salarial, a base de incidência das contribuições e do FGTS, e descaracterizava-o como renda tributável do trabalhador, incluindo ainda incentivos fiscais.

A proposta do vale criava para os movimentos sindicais um produto a ser incluído em suas reivindicações – o benefício do Vale-Transporte – que lhes garantiria todo mês o recebimento de uma verba suficiente para seu deslocamento no transporte público, posto que reajustada a cada majoração tarifária, protegendo os seus rendimentos contra a perda de poder aquisitivo do salário. Se os reajustes salariais sempre enfrentavam resistências, ainda que fosse patente a desvalorização do valor nominal a que se referiam, o benefício do Vale-Transporte podia ser demandado em bloco, com reajuste garantido, cabendo ao desenho da política o ajuste fino para cada situação empregatícia.

Em 1985, com a nova formulação da proposta em curso no Congresso Nacional, consegue-se, sob o patrocínio da Confederação Nacional do Transporte², a adesão do então Ministro dos Transportes Affonso Alves de Camargo Neto, de tradicional estirpe política do Paraná. O Ministro

² Criada em 1954 com o status jurídico de entidade sindical de grau superior, sem fins lucrativos, a Confederação Nacional do Transporte (CNT) tem como missão atuar na defesa dos interesses do setor de transportes. São 29 federações, três sindicatos nacionais e 15 associações nacionais que representam 70 mil empresas de transporte e 1,9 milhão de caminhoneiros e taxistas.
<http://www.cnt.org.br/Paginas/Conhe%C3%A7a-a-CNT.aspx>

designou, então, um de seus consultores, o advogado Adérito Guedes da Cruz, do GEIPOT³, para, juntamente com [o advogado Darci Rebelo, consultor jurídico da CNT e da FETERGS], revisar todos os itens da proposição a ser submetida ao Presidente da República. (Rebelo, 2012, p.22)

Ambos, praticamente, a partir do texto da FETERGS, elaboramos não só a minuta da lei como a do regulamento (Rebelo, 2012, p. 29)

O projeto do Vale-Transporte era ainda pouco conhecido fora dos círculos especializados, o que requeria ampliar sua divulgação para inseri-lo de fato na agenda governamental. Por conta disto, o Ministro Affonso Camargo sugeriu que se procurasse a Rede Globo para obter alguma forma de contribuição da mídia.

A causa seduziu o Diretor-Presidente [Roberto Marinho] e, gratuitamente, o tema foi abordado em rede nacional e quem não sabia, ficou sabendo que havia uma proposta a ser dirigida ao Congresso Nacional que, se aprovada, poderia resolver, em boa parte, o conflito entre a renda dos trabalhadores e a tarifa dos transportes públicos. (Rebelo, 2012, p. 25)

Em maio de 1985, o primeiro anteprojeto apresentado pelo Ministro dos Transportes Affonso Camargo ao Presidente José Sarney, instituindo desde já o Vale-Transporte como benefício obrigatório, é rejeitado, conforme noticiado na Folha de São Paulo:

O Presidente José Sarney rejeitou o primeiro anteprojeto que propunha o Vale-Transporte como ajuda de custo obrigatória das empresas a seus empregados. A rejeição do Presidente Sarney baseou-se na posição do ministro Francisco Dornelles (Fazenda) que, amparado num documento da Confederação Nacional da Indústria, disse, na ocasião, que o Vale-Transporte obrigatório aumentaria os custos, provocando um impacto inflacionário através do repasse desse aumento aos preços dos produtos. (Folha de São Paulo, 12/07/1987)

Dois meses depois, em julho de 1985, a nova proposta encaminhada pelo Ministro de Transportes, com apoio do Ministro do Trabalho, para criar o benefício facultativo, é subscrita pelo Presidente José Sarney e encaminhada ao Congresso. Em 16 de dezembro de 1985 é promulgada então a Lei n° 7.418, regulamentada logo em seguida pelo Decreto n° 92.180 de 19 de dezembro de 1985.

Na visão de Darci Rebelo,

³ *Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes*, estatal responsável pelo planejamento dos transportes no Brasil, criada em 1965 como *Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes*, e extinta em 2002; foi recriada em 2012 como *Empresa de Planejamento e Logística*.

O caráter indutor da Lei 7.418/85, porém, falhou no seu intento de conscientizar o mundo econômico privado de que era possível enfrentar a crise por comportamentos opcionais ou de adesão. [...] A lentidão da resposta dos agentes econômicos exigia uma intervenção mais forte na economia dos transportes públicos. A solução estava, portanto, numa política pública interventiva vigorosa e, por isso, a intervenção por indução foi substituída por uma forma de intervenção por direção, expressa na Lei 7.619, de 30 de setembro de 1987. (Rebelo, 2012, p. 34, grifos nossos)

Esta Lei nº 7.619/87, regulamentada pelo Decreto nº 95.247 de 17 de novembro de 1987, tornava o Vale-Transporte obrigatório como instituto de direito do trabalho.

Com a criação da NTU⁴ em 1987, a transformação do vale-transporte de facultativo em obrigatório foi a primeira grande luta da entidade. [...] A NTU se mobilizou e conseguiu aliados importantes. O ex-Ministro dos Transportes, Affonso Camargo, havia voltado ao Senado, e foi com um projeto apresentado por ele que o vale-transporte deixou de ser facultativo e passou a ser obrigatório. Esta lei foi sancionada pelo presidente José Sarney. (Galhardi et al. 2007, p.237. Conforme reproduzido em Rebelo, 2012, p. 53)

De fato, em 1986, em meio ao otimismo patriótico do Plano Cruzado, cujo congelamento de preços vigorou de março a novembro daquele ano, houvera pouca difusão do benefício do Vale-Transporte. Mesmo o início da emissão regular dos vales pelos sistemas de transporte público se atrasavam ao longo do ano.

Enquanto isso, o desequilíbrio estrutural no setor de transportes viera se agravando paulatinamente. A inflação e a perda de poder aquisitivo dos salários obrigavam à manutenção de tarifas baixas que não pagavam os custos de manutenção do sistema. Em muitas avaliações da época as despesas com transporte representavam mais de 30% dos rendimentos do trabalhador de baixa renda, o que criava entraves políticos ao aumento das tarifas.

Em 1987, a situação alcançava contornos críticos; é o contexto ilustrado pela notícia reproduzida a seguir, da Folha de São Paulo de 3 de agosto daquele ano:

EMPRESAS DE ÔNIBUS TEMEM NOVAS DEPREDações SE TARIFAS AUMENTAREM

⁴ A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), fundada em 29 de julho de 1987, é uma entidade de classe nacional, com o objetivo principal de representar as operadoras de ônibus urbanos e metropolitanos frente ao poder público e à sociedade civil.
<http://www.ntu.org.br/novo/AreasInternas.aspx?idArea=3>

O aumento nas tarifas dos ônibus urbanos em todo o país, anunciado para este mês pelo ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, preocupa técnicos e gerenciadores de transporte coletivo dos centros urbanos brasileiros, especialmente no nordeste. Diante da deterioração na qualidade do serviço, eles temem reações de violência como as que ocorreram recentemente no Rio de Janeiro, que resultaram na depredação de 150 coletivos e, há dois meses, em Goiânia (GO), onde outros 147 veículos foram destruídos em protestos contra majoração de tarifas.

A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife (EMTU) se reuniu com o Comando da Polícia Militar de Pernambuco e alertou que “*a situação pode ser explosiva*”. Segundo o presidente da empresa, Oswaldo Lima Neto, em pelo menos seis dos doze municípios da região metropolitana cinquenta ônibus já foram depredados desde o último dia 12 de maio. [...] O presidente da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), Alcidino Bittencourt, mostra-se preocupado: “*Os últimos quebra-quebras são um alerta para os governos federal, estaduais e municipais diante do impasse no crescimento dos custos operacionais e da impossibilidade de os usuários arcarem com os aumentos de tarifas*”.

[...] Nas principais capitais brasileiras, onde os ônibus transportam 70% dos seus quarenta milhões de habitantes, o quadro de problemas é o mesmo: frota antiga, atraso nas viagens, quebras constantes de ônibus, superlotação e, principalmente, falta de planejamento das grandes cidades, cujos conjuntos habitacionais tornam-se cada vez mais distantes dos centros produtores. Soma-se a isso o impasse criado pela falta de equilíbrio entre os custos do sistema e a baixa renda da população. Se o governo abaixa as tarifas, piora a qualidade do serviço. Se as aumenta, os usuários andam a pé ou se revoltam, quebrando veículos. (FOLHA, 03/08/1987, p. A-15)

Tornada compulsória, a adoção do benefício será gradual ao longo dos anos seguintes, conforme se dissemina sua inclusão nos contratos de trabalho, se organizam os sistemas de emissão dos vales, se adaptam as tarifas, se desenvolve uma jurisprudência de interpretação destas leis, etc.

Em meio ao cenário hiperinflacionário de final da década de 1980 e início da década de 1990, a cláusula do Vale-Transporte torna-se demanda trabalhista onipresente e sua adoção se generaliza como peça fundamental na elaboração das políticas tarifárias. Já em 1991 as majorações tarifárias regularizaram o setor a ponto de, naquele ano, as compras de novos ônibus baterem recorde histórico (Folha, 13/10/1991). Dados da NTU (NTU, 2010) apontavam em 2010 para diversos sistemas de transporte urbano no país, incluindo 23 capitais, que em média 39% das receitas com passageiros pagantes provém de passageiros com Vale-Transporte.

3. A INSTITUIÇÃO DO VALE-TRANSPORTE

A Lei do Limite Geográfico da Lógica *reza que*, tendo sido a lógica inventada pelos gregos no hemisfério norte, não tem aplicação ao sul do equador. *Divertia-se enormemente o Kafka ante a minha aflição, face ao comportamento inesperado da economia brasileira, e à calma segurança dos “intuitivos” e “palpiteiros”.* “*Afinal de contas – dizia ele –, que direito tem você de esperar um comportamento lógico na realidade brasileira? Aristóteles codificou a lógica na orla do Mediterrâneo. Depois ela se tropicalizou um pouco, quando Avicena e Averroés transpuseram para o mundo árabe frangalhos da matemática e lógica sobrenadando às invasões bárbaras. Mas ainda assim tudo se conduziu acima do equador. Tomás de Aquino ressuscitou-a através da escolástica, Descartes escreveu sobre o método, Peano e Russel consumaram, em dias modernos, o casamento da matemática com a lógica. Tudo, velhinho, entre os paralelos 23 a 60, ou, mais precisamente, acima do trópico de Câncer! Quanto a nós, vivemos no reino próprio do instinto. Às vezes, promovendo-o à dignidade da intuição. Às vezes, ficando na província do palpite...*”

- Roberto Campos, *A Técnica e o Riso*

O benefício da concessão de Vale-Transporte é uma instituição de direito público criada por lei federal e que reúne em uma única política mecanismos de diferentes naturezas. Vamos analisar os mecanismos instituídos e suas possíveis consequências, acompanhando diretamente o texto da lei quando julgarmos pertinente. Este trabalho investiga as consequências econômicas do instituto em questão, pelo que utilizaremos com liberdade a terminologia jurídica, em nome da precisão do raciocínio econômico.

3.1. Antecipação para despesas

LEI Nº 7.418, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1985

Institui o Vale-Transporte e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído o Vale-Transporte, que o empregador, pessoa física ou jurídica, poderá antecipar ao trabalhador para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, mediante celebração de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho e, na forma que vier a ser regulamentada pelo Poder Executivo, nos contratos individuais de trabalho.

§ 1º -

§ 2º - A concessão do Vale-Transporte cessará caso a convenção coletiva ou o acordo coletivo de trabalho não sejam renovados ou prorrogados.

Art. 2º - O Vale-Transporte destina-se à sua utilização no sistema de transporte coletivo público, urbano, Intermunicipal ou interestadual com características semelhantes ao urbano, operado diretamente pelo poder público ou mediante delegação, em linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais.

Estes são os dois primeiros artigos da lei original de 1985, que instituiu o benefício a ser adotado facultativamente mediante celebração de CCT, ACT ou inclusão nos contratos individuais de trabalho. A lei passada em 1987 somente condensará estes dois artigos em um único, renumerando os demais, e substituirá o “*poderá antecipar*” por “*antecipará*”, tornando o benefício compulsório⁵:

LEI Nº 7.619, DE 30 SETEMBRO DE 1987

Altera dispositivos da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que instituiu o vale-transporte

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - O *caput* do artigo 1º da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação, revogados o § 2º do art. 1º e o art. 2º, renumerando-se os demais:

"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."

Adotaremos neste trabalho a numeração dos artigos da Lei nº 7.418/85 conforme reorganizada pela Lei nº 7.619/87. A lei de 1987 não altera o regime jurídico do benefício, apenas torna seu caráter diretivo; voltemo-nos portanto à análise do instituto da Lei nº 7.418.

O Vale-Transporte é algo que o empregador antecipa ao empregado para que este o utilize em despesas de deslocamento, ou seja, é um regime jurídico, diferenciado do

⁵ Chama atenção também a perda de maiúscula do “*vale-transporte*” instituído, tanto na ementa quanto no *caput* do artigo 1º; em contraste com a maiúscula onipresente nas demais referências ao Vale-Transporte.

salário básico, de concessão de determinada verba do empregador ao empregado. Grande parte desta lei se dedica à delimitação desta verba, a que ela se refere e através de que instrumentos pode ser utilizada. Nosso interesse, por ora, é no regime jurídico estabelecido, no canal de transmissão de recursos entre empregador e empregado diferenciado do salário básico.

3.2. Natureza indenizatória

Os artigos 2º e 3º definem as características da contribuição do empregador para o custeio desta antecipação:

LEI Nº 7.418, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1985

Art. 2º - O Vale-Transporte, concedido nas condições e limites definidos, nesta Lei, no que se refere à contribuição do empregador: (Artigo renumerado pela Lei 7.619, de 30.9.1987)

a) não tem natureza salarial, nem se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos;

b) não constitui base de incidência de contribuição previdenciária ou de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

c) não se configura como rendimento tributável do trabalhador

Art. 3º - Sem prejuízo da dedução como despesa operacional, a pessoa jurídica poderá deduzir, do imposto de renda devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto de renda sobre o valor das despesas comprovadamente realizadas, no período-base, na concessão do Vale-Transporte, na forma em que dispuser o regulamento desta Lei. (Artigo renumerado pela Lei 7.619, de 30.9.1987) (Revogado pela Lei nº 9.532, de 1997)

Parágrafo único - A dedução a que se refere este artigo, em conjunto com as de que tratam as Leis nºs 6.297, de 15 de dezembro de 1975, e 6.321, de 14 de abril de 1976, não poderá reduzir o imposto devido em mais de 10% (dez por cento), observado o que dispõe o § 3º do art. 1º do Decreto-lei nº 1.704, de 23 de outubro de 1979, podendo o eventual excesso ser aproveitado por dois exercícios subsequentes. (Revogado pela Lei nº 9.532, de 1997)

O artigo 2º retira da despesa do empregador com o Vale-Transporte a natureza salarial e remuneratória, livrando-a da incidência de contribuições e encargos sociais, e de tributações como o imposto de renda retido na fonte (IRF). Vejamos a exposição de Mayra Bitencourt e Erly Teixeira (2008) sobre o peso dos encargos sociais no Brasil:

Segundo o DIEESE (1997), para entender como são calculados os encargos sociais na folha de pagamento, deve-se, primeiramente, diferenciar salário de encargos sociais. Salário é a remuneração total recebida, integral e diretamente, pelo trabalhador, como contraprestação pelo seu serviço ao empregador. Essa remuneração subdivide-se em três partes, quais sejam, salário contratual recebido mensalmente, inclusive as férias; salário diferido (ou adiado), recebido uma vez a cada ano (13º salário e 1/3 de férias); e salário recebido eventualmente (FGTS e outras verbas rescisórias). Já os encargos sociais incidentes sobre a folha restringem-se às contribuições sociais pagas pelas empresas como parte do custo total do trabalho, mas que não revertem em benefício direto e integral ao trabalhador. São recolhidos pelo governo, sendo alguns deles repassados a entidades patronais de assistência e formação profissional.

Uma empresa que admite um trabalhador por um salário contratual hipotético de R\$ 100,00 gastará um total de R\$ 153,93. Nessa conta está incluída a remuneração média mensal total recebida, integral e diretamente, pelo trabalhador (R\$ 123,04), bem como os encargos sociais sobre a folha de pagamentos média mensal (R\$ 30,89), ou seja, o custo total do trabalho, incluídos os encargos sociais, supera em 53,93% o valor do salário contratual registrado na carteira profissional [...]. Dessa forma, pode-se dizer que os encargos sociais representam 30,89% do salário contratual, ou 27,8% da folha média mensal da empresa, ou 25,1% da remuneração total recebida pelo trabalhador, ou ainda 20,07% do custo total do trabalho para a empresa (DIEESE, 1997). (Bitencourt & Teixeira, 2008, p. 55)

O regime jurídico estabelecido no artigo 2º da Lei nº 7.418/85 tem similaridades com a concessão de Vale-Refeição dentro do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, na qual a despesa do empregador também não integra o salário de contribuição (Lei nº 6.321/76, artigo 3º).

Além da desoneração de encargos do artigo 2º, o empregador tem a possibilidade de deduzir suas despesas comprovadamente realizadas com o Vale-Transporte como “*despesas operacionais*” na declaração de Imposto de Renda, de forma que não integrem o montante sobre o qual incide a tributação.

Até 1997, e de maneira similar ao provimento de Vale-Refeição ao empregado, o artigo 3º permitia ainda uma segunda dedução do valor destas despesas ao multiplicá-lo pela alíquota cabível de imposto de renda e deduzi-lo diretamente do montante final devido à Receita Federal, inicialmente até um limite máximo de 10% deste montante, e a partir de 1988 até o limite de 5%. Em 1996 este incentivo fiscal seria responsável pela dedução de R\$ 91 milhões das declarações de imposto de renda no país (Folha, 25/11/1997).

Deduções de despesas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica somente são possíveis para as empresas que optam pela declaração com base no “Lucro Real”, onde devem discriminar cada receita e cada despesa incorrida no período. Empresas acima de um certo faturamento e também empresas de certos setores (por exemplo, do setor financeiro) são obrigadas a declarar por Lucro Real; as demais têm a opção de evitar a complexidade contábil da declaração por Lucro Real e pagar com base no “Lucro Presumido”, calculado diretamente a partir da receita bruta multiplicada por uma alíquota pré-determinada.

Sobre os entraves práticos para o usufruto do incentivo fiscal do artigo 3º, vejamos o seguinte trecho do artigo de Lima & Faria (1999) sobre o sistema de Vale-Transporte no Brasil:

O registro contábil completo, para demonstrativos anuais das leis brasileiras de comércio e de impostos, demanda acompanhamento profissional permanente, e está sujeito a inspeção variável. O controle detalhado raramente é usado por micro ou pequenas empresas, geralmente favorecidas por permissões legais para fazerem registros contábeis simplificados. Normalmente, as firmas contratam um contador para realizar os controles legais administrativos, mas não para os registros relativos ao Vale-Transporte. Se as pequenas empresas não mantêm o registro contábil completo e detalhado, elas não podem usufruir dos benefícios fiscais da lei. (Lima & Faria, 1999, p. 5, tradução nossa)

A grande reforma fiscal empreendida em 1997 através da Lei nº 9.532 removeu a possibilidade da dupla dedução a partir de janeiro de 1998, ao revogar este artigo 3º, mantendo apenas a possibilidade de dedução do gasto em Vale-Transporte como despesa operacional.

3.3. A concessão do benefício

De acordo com estes três primeiros artigos, o Vale-Transporte é uma verba antecipada pelo empregador ao empregado para a realização de certas despesas, na qual o gasto do empregador está livre de quaisquer encargos, contribuições e imposto de renda retido na fonte, e que, para os que declararem imposto de renda com base em Lucro Real, pode ainda ser duplamente deduzida do montante devido.

Foi criado portanto um regime de indenização para despesas que, se bem que deva ser antecipado, goza de inúmeros privilégios em relação à remuneração através do regime

do salário básico. O artigo 4º completa a arquitetura do benefício, circunscrevendo sua aplicabilidade:

LEI Nº 7.418, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1985

Art. 4º - A concessão do benefício ora instituído implica a aquisição pelo empregador dos Vales-Transporte necessários aos deslocamentos do trabalhador no percurso residência-trabalho e vice-versa, no serviço de transporte que melhor se adequar. (Artigo renumerado pela Lei 7.619, de 30.9.1987)

O Vale-Transporte deve ser concedido na forma homônima de vales referentes às despesas que este instituto visa indenizar. Em nossa exposição, tendemos a reforçar a distinção conceitual entre “o benefício do Vale-Transporte” e o instrumento “Vale-Transporte”: o benefício instituído pela Lei nº 7.418 é o adiantamento mensal de determinada quantidade destes instrumentos (artigos 1º e 4º). O instrumento, no entanto, não parece ser fundamentalmente uma inovação, simples ingresso pré-pago genérico para a linha de transporte a que se refere. A Lei nº 7.418 cria um regime jurídico específico para este título ao portador, obrigando sua emissão por todo o sistema de transporte público (artigos 5º, 6º e 9º), descaracterizando a sua concessão de toda natureza remuneratória (artigo 2º) e lhe concedendo incentivos fiscais (artigo 3º).

O artigo 4º seria o principal dispositivo da Lei nº 7.418 tanto para definir o montante a que o regime jurídico desonerado se aplica – o valor da despesa na aquisição dos vales – quanto para garantir seu caráter indenizatório, pois tal aquisição estabelece o uso do instrumento vale, cuja aceitabilidade se dá no transporte público.

3.3.1. Focalização

Antes de entrarmos na análise das consequências da forma vale, vamos discutir os incentivos criados para haver a requisição do benefício:

LEI Nº 7.418, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1985

Art. 4º - (Artigo renumerado pela Lei 7.619, de 30.9.1987)

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.

O parágrafo único do artigo 4º estabelece que parte desta antecipação será custeada pelo próprio salário básico, na medida em que não exceder a 6% do seu valor; a parte que

cabe ao empregador é somente a parcela de custo que exceder. Ou seja, o benefício instituído implica aumento na remuneração total do empregado (salário básico + ajuda de custo) apenas para as faixas salariais nas quais o gasto com transporte moradia-trabalho excede a 6% do salário básico. O benefício tem portanto um caráter *progressivo*: aumenta mais os rendimentos do trabalhador que mais despense sua renda com transporte; quanto maior o seu salário, maior a sua contribuição para o custeio do Vale-Transporte, pois a parcela de 6% significa então um valor absoluto maior. Finalmente, a partir de certo nível de renda, o benefício seria inteiramente custeado pelo salário básico do trabalhador, sem implicar em participação de gastos do empregador desonerada de encargos. Isto significa uma focalização na baixa-renda, em especial na baixa-renda com maiores despesas em deslocamento.

Devemos fazer a ressalva, no entanto, de que em diversas situações em que se concede o benefício, a empresa não desconta os 6% do salário do trabalhador. Em última instância, isto retira o caráter progressivo do benefício, ao permitir remuneração indenizatória mesmo para empregados com maior nível de renda. Ainda que a jurisprudência relacionada seja dúbia, não havendo ainda interpretação estabelecida, entende-se como legítimo que o ACT ou CCT da categoria decida em desconto diferente dos 6%, sempre que tal decisão favorecer o beneficiário. Já havendo concessão do benefício, o fim do desconto dos 6% representaria simples aumento salarial sem acréscimo de encargos.

O empregado cuja despesa com transportes é menor do que 6% do seu salário pode requerer o benefício, nos termos do artigo 11 do Decreto n° 95.247/87, regulamento vigente da Lei n° 7.418/85⁶:

Art. 11. No caso em que a despesa com o deslocamento do beneficiário for inferior a 6% (seis por cento) do salário básico ou vencimento, o empregado poderá optar pelo recebimento antecipado do Vale-Transporte, cujo valor será integralmente descontado por ocasião do pagamento do respectivo salário ou vencimento.

Se bem que o desconto seja de até 6% do salário básico, permitindo que empregados com maior renda usufruam de desoneração, sem implicar em aumento das despesas do empregador, nestas situações muitos empregadores entendem que o desconto é fixo em 6%, desencorajando os empregados de maior renda a requerer a desoneração.

⁶ O Decreto n° 95.247/87 é o regulamento vigente da Lei n° 7.418/85, editado após a Lei n°7.619/87 e havendo revogado o antigo regulamento, o Decreto n° 92.180/85, de redação similar.

3.3.2. A forma vale e seu uso indevido

Uma das faces da forma vale é de garantir a natureza indenizatória da verba, garantir que seu uso pelo empregado terá o fim para o qual a lei criou este regime jurídico, não permitindo seu abuso por trabalhadores que não necessitem deste benefício para seu deslocamento moradia-trabalho.

Com efeito, tanto o Decreto nº 92.180/85, que regulamentava a lei de 1985, quanto o Decreto nº 95.247/87, que é o regulamento vigente e que revogou o anterior, regulamentam de maneira similar a requisição do benefício pelo empregado:

DECRETO Nº 95.247, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1987

Regulamenta a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que institui o Vale-Transporte, com a alteração da Lei nº 7.619, de 30 de setembro de 1987.

Art. 7º - Para o exercício do direito de receber o Vale-Transporte o empregado informará ao empregador, por escrito:

I - seu endereço residencial;

II - os serviços e meios de transporte mais adequados ao seu deslocamento residência-trabalho e vice-versa.

§ 1º - A informação de que trata este artigo será atualizada anualmente ou sempre que ocorrer alteração das circunstâncias mencionadas nos itens I e II, sob pena de suspensão do benefício até o cumprimento dessa exigência.

§ 2º - O benefício firmará compromisso de utilizar o Vale-Transporte exclusivamente para seu efetivo deslocamento residência-trabalho e vice-versa.

§ 3º - A declaração falsa ou o uso indevido do Vale-Transporte constituem falta grave.

Conforme esclarecimento publicado na página da Bernardes & Faria Advogados Associados (B&FAA, 2012), enquadra-se no § 3º deste artigo 7º declarar que o meio de transporte mais adequado é ônibus e ir e voltar do trabalho de bicicleta, moto ou carro próprio, ou mudar-se para mais perto do trabalho e sonegar esta informação ao empregador, continuando a receber os vales sem precisar deles. Da mesma forma, caracteriza uso indevido do Vale-Transporte o uso dos créditos para outros fins, como deslocamentos que não residência-trabalho e vice-versa, e a negociação dos créditos com terceiros.

A questão do uso indevido de vale transporte deve ser inequivocamente analisada em termos disciplinares, sob enfoque do ato de improbidade (alínea “a” do art. 482 da CLT) e do uso

indevido de vale transporte (§ 3º do art. 7º do Decreto nº 95.247/1987) considerado pela legislação pertinente como falta grave. Falta grave, conforme estabelecido, atrai o exercício do poder disciplinar – aplicação de advertência verbal, escrita, suspensão, suspensão mais extensa, e, finalmente, rescisão do contrato por justa causa. (B&FAA, 2012, p. 8)

Ainda assim, fica a critério do empregador correr o risco de fazer “*vista grossa*” em relação ao uso que seu empregado dá ao benefício, ignorando sua natureza indenizatória para despesas determinadas, e negociando-o simplesmente como remuneração diferenciada ao lado da remuneração salarial. Se o empregador não vir vantagem em descobrir e punir o uso indevido – pois a substituição do empregado não levaria à diminuição nos seus gastos (o substituto requerendo o mesmo valor de Vale-Transporte) – o empregado encontrará poucos riscos em seu desvio de finalidade da verba do Vale-Transporte.

Vejamos a situação do empregado que, por qualquer razão, não tem necessidade integral do sortimento mensal de vales que o benefício lhe permite requerer, sem maiores dificuldades. Idealmente, este empregado requereria apenas o número de vales estritamente necessário para o seu trajeto residência-trabalho. No entanto, na medida em que sua requisição de vales não desperte o interesse do empregador em fiscalizar o uso que ele lhes dá, ao empregado é oferecido então, por um desconto de 6% em seu salário básico, um sortimento de vales transporte público cujo preço de compra seria muito mais elevado do que o valor de que ele precisa abdicar para obtê-los. A recusa do benefício e a negociação de um aumento salarial legítimo na medida do valor abdicado pelo empregado – levando em conta o caráter conflituoso das negociações salariais em geral – além de perder os privilégios da desoneração do benefício, não pode garantir o empregador contra uma requisição futura do benefício ao novo nível salarial.

Ao mesmo tempo, a lei não determina uma distância mínima do trajeto residência-trabalho a partir da qual o benefício se tornaria compulsório, sendo arriscado para o empregador descreditar a requisição do empregado da concessão mínima de dois vales diários, dada a realidade de uma Justiça do Trabalho custosa que em pequenas causas tende a favorecer o trabalhador, independente do mérito da questão.

Quanto ao uso indevido, se não por acaso ou por fiscalização dedicada, o empregador não tem como controlá-lo. Após a introdução do cartão pré-pago, argumenta-se que o saldo positivo no final do mês em situação normal indicaria não haver necessidade do

benefício integral, constituindo evidência contra o empregado. Evidentemente, a consequência desta interpretação é uma pressão redobrada para o empregado vir a fazer uso indevido dentro do prazo, havendo menos tempo portanto para que ele encontre o melhor uso para o seu benefício.

Ainda que o empregado venha a dispor assim de maior poder aquisitivo do que se o empregador fosse obrigado a pagar encargos, contribuições e tributos sobre esta parcela da remuneração (cujo caráter indenizatório foi comprometido), o empregado, se não oculta seu procedimento do empregador, está sujeito à acusação de uso indevido e às suas punições sempre que o empregador tiver interesse na sua demissão.

O problema do uso indevido é grande porque, na verdade, a forma vale permite seu uso por qualquer pessoa, que pode ressarcir em espécie o titular do benefício. Por isso, além de permitir outros usos que não no trajeto residência-trabalho, o vale sempre possui algum nível de conversibilidade em dinheiro – geralmente envolvendo algum custo, seja de tempo, seja de certo desconto sobre o valor de face do vale. Quanto mais difícil a conversão, maior será o desconto cobrado. Até a implantação da bilhetagem eletrônica, temos notícia de grandes mercados informais onde os vales – em papel ou ficha – eram amplamente aceitos e conversíveis. Veja-se, a título de exemplo, o seguinte extrato da Folha de São Paulo sobre falsificadores⁷ de passes de ônibus:

SP REGISTRA ENXURRADA DE PASSE FALSO

[...] Os falsificadores estão usando a imensa quantidade de barracas de rua que trocam passes por mercadorias ou dinheiro para colocar os vales-transporte na praça. [...] No mercado informal, os camelôs pagam –em dinheiro ou produtos– pelos vales-transporte sempre menos do que R\$ 0,65 [valor da passagem normal]. Depois, revendem os bilhetes a terceiros a um valor mais alto, mas ainda inferior aos R\$ 0,65. (FOLHA, 23/08/1995, grifos nossos)

A bilhetagem eletrônica e o cartão magnético pré-pago, ao substituírem os vales em papel ou ficha por um instrumento tanto *indivisível* como *cancelável* pelo titular, comprometeram a dimensão do mercado de revenda, além de combaterem sua falsificação. A implantação deste sistema começou em fins da década de 1990, para se

⁷ As implicações da falsificação de vales serão brevemente analisadas na seção 6. Ao onerar a entidade emissora dos vales, a falsificação é responsável por grandes custos na criação e manutenção de um sistema de emissão, e os custos do combate a ela podem tornar proibitiva a implantação do sistema para pequenas empresas. A pressão resultante da majoração das tarifas se dá ao lado da cotação depreciada dos vales no mercado paralelo, devida à oferta excessiva de passes falsos.

tornar expressiva em meados dos anos 2000 e onipresente nas capitais em 2010 (NTU, 2012). O autor deve notar, no entanto, que em 2013 ainda presenciava trabalhadores esperando no ponto de ônibus eventuais passageiros dispostos a deixá-los “*passar o cartão*” e ressarcir-los em espécie o valor da passagem; assim como teve notícia de empregados que vão de bicicleta ao trabalho e revendem mensalmente seu cartão de Vale-Transporte a um deságio de 44% – uma recarga de R\$ 178 revendida por R\$ 100 que, à tarifa vigente de R\$ 2,75, significa aproximadamente a compra de 65 passagens a R\$ 1,54 cada.

Em contraste com a forma de bilhetes ou fichas, o Vale-Transporte em forma de cartão magnético só pode ser vendido ao atacado, e, por ser cancelável pelo titular, obriga a haver uma relação de confiança entre comprador e vendedor. Estes entraves ao mercado de vendas, ao dificultarem os ofertantes de encontrarem fregueses, devem forçá-los a aceitar preços reduzidos à sua mercadoria – de onde uma pressão por maiores deságios.

No entanto, a mera existência de um mercado expressivo de revenda de Vale-Transporte nos anos 1990 alerta para a irregularidade da fiscalização contra o uso indevido. Isto é: parcela expressiva dos trabalhadores que recebem Vale-Transporte preferem adotar outra forma de deslocamento residência-trabalho e utilizar os vales para outros fins. Se muitos empregados habitualmente revendem seus Vales-Transporte, o resultado da Lei nº 7.418 para eles é então uma remuneração que não contribui para seus benefícios trabalhistas (FGTS, INSS, etc.) mas que também não reverte integralmente para o seu bolso, devido ao deságio.

Se a forma vale não garante o uso da verba para despesas com transporte moradia-trabalho, ela ao mesmo tempo impõe custos ao empregador na sua aquisição e contabilização. Enquanto isso, a imobilização da verba nos vales acarreta um ônus ao trabalhador, seja pela indivisibilidade do instrumento, seja pela dificuldade da revenda e do deságio, seja simplesmente – para os que de fato utilizam todos os vales no trajeto residência-trabalho – por não se poder fazer uso daqueles recursos como fonte de crédito de curto prazo, entre o dia do recebimento e o dia do seu uso no transporte público. Se este último efeito parece negligenciável, o autor gostaria de lembrar que a disponibilidade de uma pequena poupança de curto prazo é exatamente o alvo do debate recente sobre microempréstimos populares e inclusão financeira, posto que as camadas de menor renda têm difícil acesso a empréstimos e são obrigadas a endividar-se no

mercado informal, pagando taxas de juros mensais expressivas. A título de exemplo, o autor teve notícia de “caixinhas” de empréstimo que cobravam juros de 30% ao mês para empréstimos de até R\$ 300, disponíveis apenas para conhecidos e familiares dos seus administradores.

3.3.3. A concessão em dinheiro

Evitando estes problemas, desde o início da vigência da Lei nº 7.418/85, multiplicaram-se os casos de concessão do benefício diretamente em espécie, por vezes assim previsto em acordos ou convenções coletivas de trabalho, sempre à revelia da proibição disposta no regulamento da lei:

DECRETO Nº 95.247, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1987

Art. 5º - É vedado ao empregador substituir o Vale-Transporte por antecipação em dinheiro ou qualquer outra forma de pagamento, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único - No caso de falta ou insuficiência de estoque de Vale-Transporte, necessário ao atendimento da demanda e ao funcionamento do sistema, o beneficiário será ressarcido pelo empregador, na folha de pagamento imediata, da parcela correspondente, quando tiver efetuado, por conta própria, a despesa para seu deslocamento.

A instrução é clara: pagamento em espécie apenas na impossibilidade de aquisição do vale, e não mais como adiantamento, mas como ressarcimento da despesa já efetuada. Não obstante, o assunto não é nada pacífico no âmbito trabalhista, havendo divergência na doutrina e na jurisprudência.

Ao longo dos anos e após inúmeros processos e litígios, a jurisprudência pátria vem firmando entendimento de que, por força do artigo 7º, inciso XXXVI da Constituição Federal (reconhecimento dos acordos e convenções coletivas), uma vez estipulado na convenção coletiva da categoria, respeitados os limites determinados por lei e a não vinculação ao salário, o vale-transporte pode ser pago em dinheiro. Por outro lado, não havendo previsão em acordo ou convenção coletiva, o pagamento habitual do vale-transporte em dinheiro teria natureza salarial e o seu valor deveria ser incluído no salário de contribuição para efeito de cálculo de INSS, FGTS e IRF; foi este, por exemplo, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em agosto de 2005.

Devemos mencionar também a Medida Provisória nº 1.783, de 1998, hoje em vigor enquanto MP nº 2.165-36/2001⁸, que determinou para os servidores públicos federais o benefício do “Auxílio-Transporte” pago em dinheiro, em substituição ao Vale-Transporte.

3.3.4. Contra a concessão em dinheiro de curso forçado

Em 2006, o poder executivo editou a MP nº 280 trazendo novas disposições sobre o imposto de renda, mas que, em seu artigo 4º, modificava a Lei nº 7.418/85 permitindo oficialmente a concessão do benefício em espécie:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 280, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2006

Altera a Legislação Tributária Federal

Art. 4º - Os arts. 1º, 2º e 4º da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º -

§ 3º - O benefício de que trata o caput também pode ser pago em pecúnia, vedada a concessão cumulativa com o Vale-Transporte." (NR)

"Art. 2º -

Parágrafo único - Na hipótese do § 3º do art. 1º, o disposto neste artigo não se aplica ao valor que exceder a seis por cento do limite máximo do salário-de-contribuição do Regime Geral de Previdência Social." (NR)

"Art. 4º - A concessão do benefício ora instituído implica a aquisição pelo empregador dos Vales-Transporte ou o pagamento em pecúnia em montante necessário aos deslocamentos do trabalhador no percurso residência-trabalho e vice-versa, no serviço de transporte que melhor se adequar.

....." (NR)

Além da permissão da concessão em pecúnia, a mudança no artigo 2º – que é o dispositivo que retira do benefício a natureza remuneratória, livrando-o da incidência de encargos e impostos – criaria, para a concessão em pecúnia, um limite máximo, na época de cerca de R\$ 160,00, hoje de R\$ 249,54 (6% do limite máximo de R\$ 4.159,00), para a desoneração. Se a concessão do benefício em dinheiro facilita seu desvio para outros fins, haveria assim um valor limite para que este regime jurídico

⁸ A Emenda Constitucional nº 32/2001, que modificou o regime de adoção de Medidas Provisórias, estabeleceu a validade das MPs anteriores à sua edição até que revogadas ou deliberadas pelo Congresso Nacional; esta é a situação atual da MP nº 2.165-36/2001, 36ª reedição da MP nº 1.783/2006.

comportasse remuneração mascarada, a partir do qual voltaria a representar remuneração salarial para todos os fins.

No entanto, a reação foi tamanha que, apenas 8 dias depois, a MP n° 283, de 23 de fevereiro de 2006, revogou inteiramente o artigo 4° da MP anterior. Na Exposição de Motivos acerca desta revogação, constava:

27. [...] Ainda que o mérito da medida então submetida ao Congresso Nacional seja o de buscar beneficiar o trabalhador, permitindo que o mesmo perceba o vale-transporte em pecúnia – de forma idêntica a que já é praticada no âmbito do serviço público federal – foram apontadas pelas entidades representativas das empresas de transporte urbano e entidades representativas dos trabalhadores possibilidades de prejuízos a ambos os setores diretamente interessados. Assim, como forma de evitar-se tais prejuízos até um julgamento definitivo do Congresso Nacional, propomos a Vossa Excelência a revogação daquele dispositivo.

Se as empresas de transporte urbano parecem ter razões claras para defender a aquisição compulsória dos Vales-Transporte – seja para que uso for –, os prejuízos alegados pelos movimentos sindicais – em unanimidade, ao que se proclamou à época, havendo sido citados CUT, CGT, Força Sindical e Confederações – requerem uma análise mais detida. Vejamos o veiculado à época pelo jornal O Estado de São Paulo:

PLANALTO CEDE A PRESSÕES DOS SINDICATOS E DESISTE DE PERMITIR QUE EMPRESAS PAGUEM O DIREITO EM DINHEIRO

[...] Segundo [o senador Paulo Paim (PT-RS)], um direito acessório do trabalhador, como é o caso do vale-transporte, quando é convertido em dinheiro, tende a se perder ao longo do tempo. "A experiência mostra isso. Ganhos indiretos acabam embutidos nos salários e, com o tempo, desaparecem." As centrais sindicais também fizeram carga, alegando que o pagamento do vale em dinheiro não protegeria o valor contra reajustes nas tarifas. (O Estado de São Paulo, 25/02/2006, Economia & Negócios, p. B7, grifos nossos)

O que está sendo levantado aqui? Que a concessão do benefício em dinheiro na prática acabaria diluindo-o na negociação salarial, perdendo ele seu caráter de demanda trabalhista própria. Ao não utilizar a forma vale, o benefício tenderia a tornar-se mero formalismo na contabilidade de gastos do empregador. O instrumento permite um acompanhamento direto pelo empregado sobre a utilização que seu empregador dá ao regime desonerado de encargos.

Ao mesmo tempo, o segundo argumento levantado é de que somente a obrigação da aquisição do vale garante o empregado contra os aumentos de tarifa. Concedido diretamente em dinheiro, ficaria a cargo do empregado, a cada majoração tarifária, reivindicar o aumento da verba recebida, o que abre margem para negociação salarial e eventual prejuízo ao trabalhador. Se concedido em forma de vale, o empregado reivindica apenas receber o que recebeu no mês anterior: o salário contratado e determinado número de vales.

Vejam os ainda um dos argumentos apresentados no Congresso Nacional, quando da discussão que culminaria na revogação do artigo 4º da recém editada MP nº 280/2006:

O Sr. Ramez Tebet (PMDB – MS) – Senador Paulo Paim, é muito bom, antes de essa medida provisória chegar ao Senado, começamos a debater esse assunto. Confesso a V. Exª que, por coincidência, em conversa com alguns trabalhadores, eles disseram que isso será bom. Perguntei-lhes: “como isso vai ser bom”? Eles disseram que é porque vão receber em dinheiro. Disse-lhes que eles podem ser tapeados, que é melhor ter o vale-transporte na mão, pois este é o dinheiro; representa alguma coisa, tanto que alguns trabalhadores negociam o vale-transporte. E hoje já estão instruídos. Eles não estão em mãos de agiotas não. Às vezes, fazem compras e pagam em vale-transporte, porque não o utilizam; vão morar na casa de alguém que mora perto, tudo isso para poder aumentar o rendimento e atender as suas famílias. Portanto, é muito bom discutirmos essa matéria, pois a classe trabalhadora pode ficar iludida – não sabemos –, e a ilusão pode retirar direitos, o que é inadmissível, como V. Exª ora afirma. (Paim, 2006)

O uso indevido do benefício aqui aparece como meio legítimo do trabalhador aumentar o rendimento familiar, o que corrobora nossa interpretação de que o uso indevido é parte indissociável do instituto do Vale-Transporte. Frisemos também a alegação de que “*é melhor ter o vale-transporte na mão, pois este é o dinheiro; representa alguma coisa*”. É o instrumento Vale-Transporte que consolida um padrão de valor da obrigação, com poder aquisitivo garantido – e não a moeda nacional, inconvertível, cujo poder aquisitivo está sempre se perdendo, permitindo a gradual desvalorização da obrigação se não for ela reajustada periodicamente.

Na mesma linha de raciocínio, a vinculação do benefício ao valor do Vale-Transporte utiliza este instrumento como *padrão de valor*:

A moeda está inserida, enquanto conceito jurídico, na estrutura dos diferentes negócios e diversamente os qualifica, segundo a função que em cada qual exerce. Conserva sempre em si, no entanto, a virtualidade de suas funções. Ou o instrumento monetário desempenha suas funções isoladamente, de forma plena; ou cumpre suas funções paralelamente à consideração

quantitativa de diverso elemento, tomado como referência de valor. Neste segundo caso, ainda, dirá respeito aos mecanismos de indexação ou a situações nas quais as estipulações quantitativas tomam por base outra moeda – *padrão de valor* válido perante o ordenamento jurídico nacional. (Recurso Extraordinário n° 478.410, p. 835, grifos do original)

3.3.5. A favor da moeda de curso legal

Na contramão desta compreensão de que o padrão de valor da obrigação só é garantido pela aquisição do instrumento, em 2010 o Supremo Tribunal Federal julgou Recurso Extraordinário acerca da incidência de contribuição previdenciária sobre as verbas pagas em pecúnia a título de vale-transporte (Recurso Extraordinário RE 478.410). Vejamos o teor do voto do ministro Eros Grau, relator do caso:

...a admitirmos não possa esse benefício ser pago em dinheiro sem que seu caráter seja afetado, estaríamos a relativizar o *curso legal* da moeda nacional⁹. [...] Qualquer ensaio de relativização do *curso legal* da moeda nacional afronta a Constituição enquanto totalidade normativa. Relativizá-lo, isso equivaleria a tornarmos relativo o *poder do Estado*, dado que – como anotei linhas acima – parte do *poder* do Estado é integrado a cada unidade monetária, de modo tal que à oposição de qualquer obstáculo ao *curso legal da moeda* estaria a corresponder indevido questionamento do poder do Estado. (Recurso Extraordinário n° 478.410, pp. 838-839)

Neste julgamento, ficou assentado pelo Plenário da Corte Suprema que o pagamento do vale-transporte em pecúnia não modifica pro si só a natureza indenizatória da verba, de sorte que contribuições previdenciárias sobre esta parcela são indevidas. Na mesma linha, o ministro Cesar Peluso ressaltou que

...o fato de a lei prever determinado instrumento para cumprimento da obrigação de pagar não altera essa obrigação e não descaracteriza a natureza do instituto. Ele continua sendo vale-transporte, seja pago mediante pedacinho de papel escrito “vale-transporte”, ou seja pago em dinheiro. [...] Noutras palavras, porque a lei quer evitar exatamente a fraude por dissimulação, isso não autoriza admitir-se que o instituto tenha mudado de natureza e, portanto, não justifica que se cobre tributo, porque o caso seria de cobrar tributo sem lei que o defina, sem lei que o autorize. [...] O problema é de mero ilícito administrativo que pode suscitar sanções de outra ordem, mas que não descaracteriza a natureza do vale-transporte. (Idem, pp. 848-849, grifos nossos)

⁹ O curso legal da moeda nacional fora antes definido como

...a qualidade de valor líquido da moeda, em razão do que ela não pode ser recusada. O curso legal assegura a ampla circulação e imposição de aceitação da moeda; daí a sua caracterização como meio de pagamento. (RE n° 478.410, p. 837, grifos do original)

Foram vencidos os ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio que desproviavam o recurso com o fundamento de que o valor configuraria vantagem remuneratória e, portanto, se enquadraria no gênero “ganhos habituais do empregado”, integrando a remuneração, conforme o artigo 201, § 11, da Constituição Federal:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 201 -

§ 11 - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

O ministro Marco Aurélio afirmava, ainda, não se estar diante do vale-transporte tal como definido pela lei, porquanto esse não poderia ser pago em pecúnia. Se não há nada que garanta a natureza indenizatória da verba, pelo próprio argumento de curso legal, então ela não pode ser diferenciada do próprio salário básico, sobre o qual incidem todos os encargos e tributos, e que é uma remuneração com vistas a permitir o consumo de transporte, como fica explicitado na definição constitucional do mínimo:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Temos a impressão com isso de que o regime jurídico do Vale-Transporte guarda em si mesmo uma contradição inerente, ao flexibilizar a noção de remuneração indenizatória, facilitando o seu uso ilegítimo enquanto remuneração salarial mascarada. Como ressaltou o ministro Marco Aurélio

...defrontamo-nos com uma situação concreta em que se buscou potencializar a forma, a nomenclatura, em detrimento do fundo. (Recurso Extraordinário nº 478.410, p. 862)

Já ressaltamos aqui o atributo do Vale-Transporte de padrão de valor para a obrigação compreendida no benefício instituído pela Lei nº 7.418. Gostaríamos de terminar a

exposição do debate sobre o estatuto jurídico deste instrumento repetindo a citação invocada pelo ministro Eros Grau, contra uma reificação do conceito de moeda:

The search for the entities called monetary units has been in vain and must be so. No such units are in existence. The word for the monetary unit has no semantic reference at all.

- Karl Olivecrona, *Law as Fact*, 2nd edition, Stevens & Sons, London, 1971, p. 301.
Conforme citado pelo ministro Eros Grau no Recurso Extraordinário n° 478.410, p. 833

4. O VALE-TRANSPORTE NO MERCADO DE TRABALHO

Hoje em dia, a questão central é a determinação do preço do trabalho. [...] Como é um fenômeno bastante geral, devemos mencionar aqui que os antagonismos de classes condicionados pela situação de mercado são habitualmente mais acerbos entre os que participam, real e diretamente, como adversários nas guerras de preços. Não é o homem que vive de rendas, o acionista e o banqueiro que sofrem com a má vontade do trabalhador, mas quase exclusivamente o industrial e os diretores de empresas que são adversários diretos dos trabalhadores nas guerras de preços.

- Max Weber, *Classe, Estamento e Partido*, Ensaios de Sociologia

Vimos os desvios no uso do benefício intrínsecos ao desenho da política. No debate em 2006 em torno da MP n° 280 que permitiria sua concessão em espécie, foi levantado o argumento de que, se aquela disposição se mantivesse, com o passar do tempo os salários se ajustariam para baixo neutralizando o efeito da concessão compulsória. Se pago em espécie, o Vale-Transporte perderia seu caráter de demanda trabalhista, de objeto de reivindicação que permite a defesa de um nível salarial. Tornar-se-ia mero formalismo contábil do empregador, fora da alçada das reivindicações do empregado.

Argumenta-se que o Vale-Transporte reduziu o gasto da massa trabalhadora com transporte de cerca 30% da remuneração para apenas 6%. Assim, por meio de instituto trabalhista, foi garantido um mínimo de remuneração ao trabalhador que, frente a cada aumento de tarifa, tão frequente na conjuntura inflacionária, mantinha seu valor, garantindo seu poder aquisitivo.

Os custos para o empregador, no entanto, se mantiveram expressivos, próximos àquela proporção de 30% da remuneração. A título de ilustração, no Rio de Janeiro, para um benefício de 88 passagens de ônibus por mês (4 por dia, para 22 dias úteis), em 1995 a contribuição para custeio dos vales corresponderia a 38% do valor do mínimo; em 2003, a 51%; para voltar a cair para os 33% em 2011.

Lembremos que, de acordo com a pesquisa nacional de Vale-Transporte de 2010 (NTU, 2010), em média 39% das receitas com passageiros pagantes de diversos sistemas de transporte urbano no país, incluindo os de 23 capitais, provêm de passageiros com Vale-Transporte.

Vamos agora lançar mão do que diz a literatura econômica sobre os efeitos da imposição compulsória de aumentos salariais e da política de salário mínimo. Em suporte a este paralelo, basta lembrarmos que o próprio salário mínimo era antes utilizado para custear as despesas com transporte, e que o benefício do Vale-Transporte é simplesmente a demanda trabalhista de um padrão de valor que denomine uma verba adiantada do empregador ao empregado.

4.1. Um modelo de decisão de contratação

Vamos começar elaborando um modelo microeconômico relativo à decisão de contratação da empresa. Traçaremos a relação entre folha de pagamento e lucratividade final, sem levar em conta a interação do trabalho com outros insumos produtivos.

Em termos gerais, podemos dizer que a empresa irá contratar um empregado adicional se a expansão na produção devida a essa contratação aumentar as receitas em um valor maior do que o aumento nos gastos com mão-de-obra. Há três condicionantes fundamentais para esta relação.

O primeiro está na estrutura de produção, e determina o quanto o trabalhador adicional aumenta a produtividade da firma – é a *produtividade marginal do trabalho*. Quanto mais produtiva a mão-de-obra, mais seus custos de contratação se diluem na quantidade produzida, barateando para a firma o produto final. Em muitas modelagens desta relação se assume que há inicialmente ganhos significativos de especialização das funções conforme se aumenta a contratação, mas após certo nível tais ganhos começam a diminuir; este modelo é conhecido como uma função de produção com retornos decrescentes de escala, dado um nível de capital fixo.

O segundo fator a ser levado em consideração é a reação do mercado consumidor do produto final à expansão da oferta. Se para vender a nova quantidade produzida é preciso reduzir substancialmente o preço cobrado, a receita total da empresa pode com isso diminuir. Se, pelo contrário, pequena redução no preço resulta em expressivos aumentos na quantidade demandada, situação em que dizemos que a demanda é *elástica* (sensível a mudanças de preço), a expansão da produção tenderá a ser lucrativa para a empresa. Em geral, em um mercado fortemente competitivo, as empresas enfrentam demandas elásticas, pois um pequeno aumento de preço afasta os consumidores em prol dos concorrentes, enquanto pequenos descontos os atraem em massa. Já em um

mercado com poucos concorrentes, mesmo oligopolizado, a demanda que a firma enfrenta deverá ser mais *inelástica*, isto é, insensível a aumentos ou reduções de preço, de modo que se torna lucrativo restringir a produção para poder cobrar preços maiores, ainda que o menor preço decorrente de uma expansão na oferta ainda fosse suficiente para remunerar os fatores de produção e retirar certa margem de lucros. O “preço de monopólio” obtido pela restrição da produção, sempre determinado pela inelasticidade da demanda consumidora, também está limitado pela possibilidade de outros concorrentes entrarem no mercado cobrando preços mais baixos.

Finalmente, se a oferta de trabalho para a firma apresenta inelasticidade – isto é, se a redução (ou aumento) do salário pago não altera significativamente a quantidade (e qualidade) de candidatos à vaga oferecida – a partir de certo ponto será preferível para a empresa restringir a sua produção, mesmo que com isso deixe de aproveitar ganhos de produtividade e um mercado consumidor elástico (que aumenta suas compras sem requerer grandes reduções nos preços), porque ao diminuir sua demanda por trabalho pode reduzir substancialmente os salários pagos e esta economia superaria a diminuição nas receitas com as vendas. A inelasticidade da oferta de trabalho, ao descolar o *custo marginal de contratação* (aumento total dos gastos com mão-de-obra decorrentes do maior salário a ser pago dado o maior número de empregados) do *custo médio da contratação*, neste caso, dominaria o efeito da expansão da produtividade e do aumento decorrente nas vendas, ainda que estes determinassem um preço médio de vendas superior ao custo médio da contratação.

Este último caso foi formalizado no modelo monopsonista neoclássico, conforme exposto em Borjas (2013, pp. 187-194):

Um monopsônio é uma empresa que enfrenta uma curva de oferta de trabalho com inclinação ascendente. Em contraste com a firma competitiva que pode contratar quantos trabalhadores desejar pelo preço corrente, o monopsonista deve sempre pagar salários mais altos para atrair mais trabalhadores. Uma cidade com uma única indústria (por exemplo, uma mina de carvão em um local remoto) é o exemplo clássico do monopsônio. (Borjas, 2013, p. 188, tradução nossa)

Se, ao contrário, a oferta de trabalho é suficientemente elástica, de modo que a expansão na contratação não modifique substancialmente o custo médio do trabalhador, os limites à contratação estarão determinados pelo acréscimo de receitas que a produtividade de um trabalhador adicional traria. O aumento na receita de vendas resultante da

contratação de mais um trabalhador é definido como o *valor do produto marginal do trabalho*, determinado pela produtividade marginal do trabalho (crescente até certo ponto, a partir de onde se torna decrescente, sob a hipótese dos retornos decrescentes de escala), e pela receita marginal da expansão das vendas (crescente enquanto a demanda for elástica, decrescente a partir do ponto em que esta se torna inelástica a aumentos na quantidade).

Se a oferta de trabalho for suficientemente elástica, de modo que o custo marginal de contratação não seja significativamente superior ao custo médio de contratação, a empresa demandará mais empregados até o limite onde o valor do produto marginal do trabalho não for mais superior ao custo marginal de contratação, próximo ao custo médio de contratação, por hipótese.

4.2. A imposição de um piso salarial

A imposição de um piso salarial pode ser compreendida como uma mudança no comportamento da oferta de trabalho. Abaixo do valor estabelecido, a oferta de trabalho se torna fortemente elástica, reduzindo-se a zero candidatos ao posto de trabalho.

A lógica desta imposição seria a de sair da situação do monopsonio, onde a contratação – e, conseqüentemente, a produção – é significativamente restringida de modo a depreciar os salários. Com o novo piso salarial, a redução na contratação não teria efeitos sobre o custo médio da mão-de-obra, com o que esta poderia ser expandida até que novamente o valor do produto marginal do trabalho fosse inferior ao custo marginal de contratação, seja porque, acima do piso salarial a inelasticidade da oferta de trabalho determina um novo descolamento do custo marginal de contratação acima do custo médio, seja porque a este nível de emprego o valor do produto marginal do trabalho está suficientemente próximo ao custo médio da contratação.

Os efeitos do piso salarial na elasticidade da oferta de trabalho não necessariamente estão restritos ao setor contemplado, dado que o maior rendimento neste emprego pode determinar um maior salário reserva para os trabalhadores em outros setores da economia.

Esta compreensão do salário mínimo como recurso do trabalhador para contrabalançar o poder de mercado da demanda por trabalho das firmas que contratam mão-de-obra

pouco qualificada – cuja oferta deve ser mais inelástica seja pelo seu excesso, seja por dispor de poucas opções empregatícias – se aproxima de outras teorias econômicas sobre a determinação de salários:

A [teoria estruturalista-marxista] afirma que a taxa de salários (menor remuneração paga à mão-de-obra não-qualificada) é determinada no núcleo capitalista da economia, dependendo do processo de acumulação capitalista e da correlação de forças sociais na luta pela repartição do produto. As taxas de salários variam historicamente, a depender dessa correlação de forças e do processo de acumulação, sendo seu piso inferior dado pelas necessidades básicas do trabalhador para sua reprodução. Além disso, essa taxa determinada no núcleo capitalista da economia serve como um parâmetro – “farol” – para as outras remunerações nos outros setores da economia. Ao fixar o salário mínimo, o governo estaria afetando não apenas a taxa de salários, como também os salários dos trabalhadores não qualificados que não estão no núcleo capitalista da economia (Souza & Baltar 1979). (Corseuil & Servo, 2002, p. 2)

Na mesma linha, a literatura empírica baseada em modelos neoclássicos de mercado de trabalho apontou recentemente para impactos nulos ou mesmo positivos de aumentos do mínimo sobre o emprego. O mais conhecido estudo é o de David Card e Kruger (Card & Kruger, 1995), no qual se analisa o impacto de aumentos no mínimo sobre o emprego de jovens em estabelecimentos de *fast-food* nos EUA – fortemente afetados por este tipo de legislação – encontrando resultados positivos dos aumentos sobre a contratação, o que reforçaria a tese do monopsonio.

Se, no entanto, antes do aumento do piso salarial a oferta de trabalho já fosse suficientemente elástica para que a contratação se houvesse expandido até que o valor do produto marginal do trabalho não superasse o custo médio da contratação, o aumento compulsório, ao aumentar o custo médio da mão-de-obra, obrigaria a firma a restringir sua produção, de forma a voltar a um ponto cujo valor do produto marginal do trabalho (seja por uma melhor produtividade do trabalhador diluir seus custos, seja por uma receita maior das vendas, dependendo da relação entre a redução da quantidade vendida e o aumento dos preços) até o ponto em que este volte a equalizar o novo custo de contratação.

A contração na oferta, seja voluntária ou devida ao fechamento das empresas marginais que já não conseguem se manter lucrativas ante os novos custos de produção, implicaria em expressivas demissões de empregados. Os novos custos não podem ser simplesmente “repassados” para os consumidores sem que haja alteração na quantidade

por eles demandada e, conseqüentemente, na rentabilidade da firma. Conforme argumentado por Murray Rothbard,

Deveria ser evidente que, se as empresas fossem capazes de “repassar” aumentos de impostos para o consumidor através de preços mais altos, elas já haveriam aumentado estes preços sem esperar pelos aumentos dos impostos. As empresas não se atêm deliberadamente aos preços de venda mais baixos que podem encontrar. Se o estado da demanda permitisse preços mais altos, as empresas teriam tirado vantagem deste fato muito antes. [...] Um aumento de imposto de nenhum modo faz preços mais altos mais rentáveis. (Rothbard, p. 1158, tradução e grifos nossos)

Deste modo, se a oferta de trabalho em equilíbrio fosse ainda suficientemente elástica para cima e fosse imposto um nível salarial mais elevado, o nível de contratação diminuiria, tanto mais quanto mais elástica para baixo fosse a demanda pelo produto final (que reage a aumentos de preço reduzindo significativamente a quantidade demandada), e quanto mais rentável fosse a substituição da mão-de-obra por outros insumos.

Se a oferta de trabalho houver de fato se tornado muito elástica para baixo do novo piso salarial – que é o caso do salário mínimo, onde deveríamos esperar que, abaixo do valor do mínimo, a possibilidade de contratar é reduzida a zero – o fechamento das empresas e a redução nos postos de trabalho não serão atenuados pela aceitação de salários mais baixos – diminuindo o custo médio de contratação e com isso o desequilíbrio em relação ao valor do produto marginal. Deveríamos esperar, nestes casos, fortes efeitos recessivos da imposição compulsória de níveis salariais mais altos.

4.3. A acomodação de salários. Revisão da literatura sobre incidência

Se, no entanto, a oferta de trabalho apresenta inelasticidade para baixo, reagindo às demissões aceitando salários inferiores, haverá alguma neutralização do aumento salarial imposto.

Podemos compreender a imposição de um benefício trabalhista como um aumento na remuneração onde o salário nominal não é inteiramente rígido para compensar seus efeitos. Podemos imaginar inclusive a situação em que as demissões façam o salário nominal cair a ponto de cancelar exatamente o efeito que o benefício tivera em expandir a oferta de trabalho. O novo equilíbrio significaria na verdade igual dispêndio com mão-

de-obra e igual nível de contratação, enquanto o empregado estaria satisfeito com o salário menor compensado pelo benefício.

O benefício pode portanto ser compreendido como uma remuneração cuja valorização pelo empregado é variável. Se ele o valoriza menos do que seu custo para o empregador, o equilíbrio final, mesmo com a acomodação do salário, envolverá menores contratação e remuneração.

No caso do Vale-Transporte, vários fatores determinam o novo equilíbrio após a introdução do benefício. A redução do salário reduz o gasto com impostos e com diversos encargos que podemos assumir não têm valorização integral pelo trabalhador, mas o gasto com Vale-Transporte envolve ônus próprios para o empregador organizar a sua aquisição e distribuição, e deve prever o seu aumento a cada majoração tarifária. Apesar disso, a essa despesa só é desvalorizada pelo trabalhador por conta de sua recepção em forma de vales, quando este é o caso, sendo a proteção contra a perda de poder aquisitivo do benefício valorizada por reduzir sua incerteza quanto à renda futura. Estes fatores determinam a concessão de Vale-Transporte poderia compensar eventuais reduções no salário.

Devemos lembrar também que, por conta do custeio do Vale-Transporte com 6% do salário básico e conforme descrito na seção 3.3.1, o impacto deste benefício sobre o mercado de trabalho deve se dar principalmente sobre as distribuições salariais inferiores.

A acomodação dos salários depende da flexibilidade do ajuste dos salários, isto é, da inelasticidade para baixo da oferta de trabalho. Pode-se argumentar que no momento imediatamente após a imposição do benefício os contratos empregatícios já estão firmados, não admitindo reduções salariais; no curto prazo, então, esperaríamos que não ocorresse tal acomodação e o trabalhador percebesse um aumento nas vantagens que recebe do empregador. Com o passar do tempo, no entanto, as empresas internalizam os novos custos em seus cálculos e planos de negócios, a oferta de trabalho se ajusta à nova remuneração adicional e o mercado se acomoda à mudança. A rotatividade dos trabalhadores entre as empresas e a perda de poder aquisitivo da moeda, pela qual um mesmo salário nominal contratado cada vez significa um salário real menor, facilitam estes ajustamentos. O novo custo de contratação pode se refletir em menores aumentos

nominais nas negociações salariais futuras, em menor número de novas contratações, e em salários menores para os novos contratados.

A análise acima descrita decorre da literatura econômica sobre incidência de impostos sobre contratação e seus reflexos sobre salários e sobre o nível de emprego. Há evidência empírica suportando estas teses, em geral avaliando seus efeitos gerais sobre a distribuição salarial, sem avaliar especificamente os efeitos sobre distribuições salariais rígidas para baixo, como é o caso do salário mínimo. Resumiremos aqui algumas das evidências encontradas relacionadas com os efeitos prováveis da imposição de um novo benefício.

4.3.1. Os estudos chileno e argentino

O estudo *Payroll taxes, wages and employment*, de Guillermo Cruces, Sebastian Galiani e Susana Kidyba discute os impactos de impostos sobre contratação e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, fazendo também breve revisão da literatura recente:

Os níveis relativos de elasticidade da demanda e da oferta de trabalho, a presença de mecanismos de compensação, e a incidência final de impostos sobre folha de pagamento são, em última instância, questões empíricas, embora haja algumas poucas evidências definitivas sobre o assunto. Estudos preliminares incluem a análise comparativa a nível nacional de Brittain (1971), que encontra repasse integral do imposto para a remuneração do trabalhador, e o trabalho de Holmlund (1983), que encontra repasse parcial baseado em evidência de uma série temporal sobre a economia sueca. (Cruces et al., 2010, p. 743, tradução e grifos nossos)

A maioria das desvantagens das análises comparativas a nível nacional e das séries temporais são superadas pelo influente estudo de Gruber (1997) sobre a grande reforma de 1981 na previdência social chilena e a redução resultante nos impostos sobre contratação em cerca de 25%. Este estudo, baseado em dados de painel sobre indústrias manufatureiras, compara salários e nível de emprego antes e depois da reforma e encontra evidência de repasse integral dos impostos para os salários, sem efeitos significativos sobre o emprego. (Idem, p. 743, tradução eipó grifos nossos)

O próprio Gruber, no estudo de 1997, ressalta as limitações de suas conclusões, baseadas em um contexto de *redução* de impostos sobre folha de pagamento:

...se os salários são rígidos para baixo, eles podem reagir com maior flexibilidade a cortes nos impostos do que a aumentos. Apesar disso, a consistência destes resultados com aqueles para aumentos de imposto em períodos menos inflacionários nos Estados Unidos (Gruber and Krueger 1991; Gruber 1994) sugerem um padrão geral de incidência do financiamento sobre folha de pagamento de benefícios trabalhistas. (Gruber, 1997, p. S99, tradução nossa)

Cruces et al. fazem ainda críticas metodológicas ao estudo de Gruber por construir sua variável de tributação sobre folha de pagamento a partir do total de imposto pago dividido pelos salários pagos, o que, na presença de erros de mensuração significativos nos salários, produziria correlações espúrias nas regressões (Cruces et al., 2010, p. 743). O estudo destes autores não incorre no mesmo risco:

No nosso estudo exploramos uma série de grandes mudanças nas políticas de tributação sobre o trabalho que foram levadas a cabo na Argentina no período de 1995 a 2001, após uma reforma na previdência social e outras reformas orientadas para o mercado. (Cruces et al., 2010, p. 744, tradução nossa)

Assim como o estudo de Gruber (1997), este analisa um país em desenvolvimento na América do Sul, onde o funcionamento do mercado de trabalho não deve ser tão distinto da situação brasileira.

Partindo de um nível de impostos sobre folha de pagamento quase uniforme em todo o país, a reforma argentina introduziu uma ampla gama de taxas que variavam por área geográfica. [...] Estão também disponíveis informações completas sobre o nível de impostos exato aplicado sobre as empresas em cada uma das regiões do país, o que elimina o problema da regressão espúria que pode surgir de níveis de impostos puramente observacionais. (Cruces et al., 2010, p. 744, tradução nossa)

Os autores comparam seus resultados com os que obteriam construindo a variável de tributação da mesma forma que Gruber (1997), e descobrem que tal construção quase dobra os coeficientes encontrados, indicando significativo erro de mensuração na variável de salários médios.

Os resultados indicam que mudanças na tributação sobre folha de pagamento são apenas parcialmente repassadas para os salários, com estimativas variando entre 0,4 e 0,9% para cada 1% de redução nos impostos. Também apontam para a ausência de qualquer efeito significativo sobre o nível de emprego (ver Gruber, 1997 e Nickell & Layard, 1999).

O período sob análise inclui reduções e aumentos nos impostos sobre folha de pagamento. Quando estes episódios são analisados separadamente, os resultados indicam que apenas a redução nos impostos tem impacto significativo nos salários, ainda que a potência estatística desta análise seja limitada por conta do período após o aumento dos impostos disponível nos dados ser menor. (Cruces et al., pp. 748-9, tradução e grifos nossos)

Se eventuais diminuições nos impostos implicam em aumentos salariais significativos em poucos anos, tendemos a concordar com a interpretação dos autores de que, no

longo prazo, aumentos nos impostos serão gradativamente internalizados e repassados aos salários; é deste repasse que se origina a margem para haver os aumentos salariais, quando os impostos são reduzidos.

4.3.2. O estudo de benefícios à maternidade

Acompanhemos ainda o estudo de Jonathan Gruber (1994) sobre benefícios trabalhistas relacionados à maternidade. O artigo *The Incidence of Mandated Maternity Benefits*,

...utiliza um grupo de “experimentos naturais” para estimar a resposta do mercado de trabalho a um benefício trabalhista específico para um grupo: leis estaduais e federais que impunham extensa cobertura para maternidade nas políticas de seguro de saúde. (Gruber, 1994, p. 623, tradução nossa)

O artigo investiga a extensão do repasse do custo destes encargos focalizados em um grupo para seus salários ou seu nível de emprego.

Eu examino dois grupos de mudanças na lei como forma de identificar o efeito dos benefícios de maternidade. Primeiro, estudo alguns dos estados que impuseram os benefícios em meados dos anos 1970, comparando-os com estados similares que não passaram tais benefícios. Em segundo lugar, estudo o efeito do benefício federal [que generalizou o benefício em 1978] nos estados que não haviam até então imposto benefícios de maternidade, utilizando os estados que já os haviam imposto como controles. (Gruber, 1994, p. 628, tradução nossa)

Na mesma linha dos outros estudos empíricos mencionados, este estudo encontra evidência de repasse integral dos custos do benefício para o salário, de forma que o custo final de empregar o grupo alvo não se modifica. Isto é, controlando para diversas variáveis como características dos trabalhadores e níveis de atividade econômica, o salário pago a estes grupos nos estados onde não havia o benefício foi maior na medida do custo do benefício. A partir destas evidências, o autor alerta que

o objetivo do benefício trabalhista pode ser de redistribuir recursos para um grupo específico da sociedade. Neste caso, repasse de custos para o grupo específico desfaz esta política redistributiva. (Gruber, 1994, p. 640, tradução nossa)

Em se tratando de um benefício trabalhista, Gruber ainda aponta outra consequência não trivial:

Além disso, o caso dos benefícios para maternidade pode ilustrar como que a correção de uma falha de mercado pode servir para exacerbar outra. Economistas da área de Saúde demonstraram que a cobertura integral do seguro pode levar a grandes perdas de bem-estar devidas à

superutilização dos recursos médicos e hospitalares (Martin S. Feldstein, 1973). De fato, é interessante notar que o número de partos por cesariana para cada 1.000 habitantes dobrou de 1975 a 1981 e que a cesariana é agora o segundo procedimento cirúrgico mais realizado no país (Health Insurance Association of America, 1989; U.S. Department of Commerce, 1990). Mais pesquisas são necessárias em relação aos efeitos do aumento da cobertura da maternidade após meados dos anos 1970 sobre os custos do parto. A cobertura integral do seguro levou a um tratamento mais custoso das complicações do parto? (Gruber, 1994, p. 640, tradução e grifos nossos)

Avaliaremos os efeitos do benefício do Vale-Transporte sobre o consumo de transporte na seção 5. Por ora, retiramos desta revisão de literatura o suporte à tese de que diminuições no custo de contratação permitem aumentos salariais no curto prazo, enquanto incrementos naquele custo esbarram na rigidez de ajuste para baixo, requerendo um período de tempo maior para serem gradativamente repassados ao fator de produção.

4.4. A tese do custeio social

Voltemos à tese advogada pelos redatores da Lei nº 7.418/85, de que o Vale-Transporte seria o meio de

...transformar o custo do transporte dos trabalhadores usuários do transporte público num “custo social”, da responsabilidade do sistema produtivo, (...) diluído por toda a sociedade ao ser agregado ao preço de bens e serviços. (Rebelo, 2012, p. 14)

Ora, de acordo com as conclusões da nossa análise, as despesas com a aquisição dos Vales-Transporte são parte dos custos da empresa relativos à mão-de-obra contratada; elas serão “custo social”, “agregado ao preço de bens e serviços”, apenas na mesma medida em que o próprio salário o é. O Vale-Transporte, ainda que indenizatório (em princípio), compõe remuneração; o custo do transporte é pago com esta remuneração do trabalhador, que foi aqui diferenciada do salário básico e conta com diversos mecanismos de defesa – nível mínimo reajustado com a tarifa, desonerações e incentivos fiscais, e a própria forma vale que a fortalece enquanto objeto de demanda trabalhista.

Neste sentido, se em 2006 os movimentos sindicais temiam que a concessão do benefício em espécie fosse comprometer a defesa desta remuneração, isto não quer dizer que, na forma vale, não haja algum nível de acomodação salarial, mas apenas que o

pagamento em dinheiro possivelmente a agravaria. Nada impede que a acomodação já não ocorra, que o Vale-Transporte já não esteja na mesa de negociação ao lado do salário. Na verdade, é justamente isto que a teoria econômica dita que deverá ocorrer; ainda mais se o trabalhador valoriza o benefício como um substituto do salário, posto que muitas vezes o revende.

Em junho de 2013, diante do aumento do custo do transporte, o secretário-geral da Força Sindical afirmou que “*por conta da grande formalização do mercado de trabalho e das conquistas de benefícios como o vale transporte, o preço das passagens não impacta mais de maneira tão direta no bolso do trabalhador*” (Valor, 19/06/2013). A literatura empírica sobre impacto de encargos sociais também apontou a rigidez do ajuste dos salários para baixo, em contraste com a acomodação para cima. No entanto, como defendemos nessa seção, essa diferença na direção do ajustamento deve se cancelar no longo prazo.

O financiamento pela folha de pagamento não tem funcionamento inequívoco e devemos esperar que o aumento no custo dos transportes produza, cedo ou tarde, impactos sobre salários e contratação, principalmente nas distribuições salariais onde a oferta de trabalho apresenta inelasticidade para baixo e o nível salarial é sustentado pelo valor do produto marginal do trabalho, e não por um piso de elasticidade compulsório.

O custo do transporte, portanto, ainda está a cargo da remuneração do trabalhador, ainda que as majorações tarifárias tenham impacto indireto e a forma do benefício guarde um poder reivindicativo. Deste modo, nossa análise já nos permite contestar propostas de política tarifária baseadas em concepções simplistas desse mecanismo de financiamento:

Outro ponto a ser considerado são as linhas que atendem a áreas comerciais e industriais. Nessas linhas, é comum aparecer uma incidência bastante grande de Vales-Transporte, chegando a 75% dos usuários ou mais. Nesse caso, o transporte é, claramente, insumo do processo produtivo. Evidentemente, tarifas maiores nessas linhas provocarão maior participação do setor produtivo no financiamento do Sistema de Transportes, pois as tarifas majoradas nessas linhas significam maior desembolso das empresas que pagam o diferencial do Vale-Transporte e não do usuário direto. (Sant’Anna, 1991, p. 18)

Se os salários se acomodam em alguma medida, será o trabalhador finalmente quem paga parte desses custos; o maior desembolso do empregador compromete a margem

para aumentos salariais, e deve provocar efeitos sobre o nível de contratação (o que, por sua vez, reduz a oferta, aumentando os preços finais). Essas consequências comprometem o caráter redistributivo da política social, e a afirmação de que *“tarifas maiores nessas linhas provocarão maior participação do setor produtivo no financiamento do Sistema de Transportes”*.

A análise cuidadosa da incidência final dos gastos com Vale-Transporte e dos seus destinos é essencial para a elaboração de políticas tarifárias em situações em que o uso do benefício é expressivo. Os efeitos do Vale-Transporte sobre o mercado de transportes serão o tema da próxima seção.

5. O VALE-TRANSPORTE NO MERCADO DE TRANSPORTES

5.1. O novo contexto da majoração tarifária

Antes da introdução do benefício do Vale-Transporte, frente a um aumento de tarifa dos transportes públicos, os trabalhadores de baixa-renda, tanto formais quanto informais, sentiam o novo custo pesar em seu orçamento familiar e procuravam evitá-lo de todas as formas possíveis. Podiam pular catraca, fazer manifestações e depredações pressionando politicamente pela redução da tarifa; podiam procurar substitutos, utilizando transportes clandestinos ou alternativos como moto e bicicleta, ou mesmo o transporte a pé; podiam procurar reduzir suas necessidades de consumo, dormindo nas redondezas do trabalho durante a semana e só retornando para o lar no fim de semana, etc.

Todos estes efeitos podem ser compreendidos pela empresa operadora do transporte público como uma expressiva *elasticidade* na demanda por transporte moradia-trabalho da massa assalariada de baixa-renda: a majoração de tarifa tinha grandes repercussões na redução de consumo deste grupo e provocava ainda prejuízos diretos, muitas vezes sendo politicamente inviável.

Enquanto isso, na medida em que não conseguiam esquivar-se dos aumentos de tarifa, muitos trabalhadores não podiam continuar em seus empregos recebendo o mesmo salário de antes. O ajuste no mercado de trabalho partia portanto dos trabalhadores insatisfeitos com seus contratos, demandando aumentos salariais para fazer frente aos novos custos, e, em último caso, sendo obrigados a deixarem os empregos que não remuneram suficientemente acima dos custos de transporte.

A conjuntura altamente inflacionária dos anos 1980 determinava a repetição frequente deste conflito por reajustes salariais, logo corroídos pelo aumento dos preços. A indexação e a correção monetária proliferavam na economia brasileira, conforme a moeda nacional não representava padrão de valor confiável.

O Vale-Transporte, ao definir uma remuneração cujo padrão de valor determinava o preço de um serviço público, criava uma remuneração indexada, com valor real garantido. Vale lembrar que, à época, a indexação era prática corrente, e o próprio Plano

Cruzado de 1986 introduziu reajuste salarial sempre que a inflação acumulada (medida pelo IPC) alcançasse os 20% – o “gatilho” salarial.

Se a majoração tarifária enfrentava antes forte reação popular, seja por pressão política, seja simplesmente por redução no consumo, com o Vale-Transporte o reajuste da tarifa torna-se também reajuste da remuneração devida pelo benefício, cujo uso, como vimos, não se restringia ao transporte público. Para o empregado que tinha a possibilidade de usufruir desta verba ao revendê-la ou negociá-la com terceiros, a majoração tarifária representava um aumento em sua remuneração.

Solucionado o impasse político da pressão popular, ainda que o ônus recaísse sobre a sua contratação, cujos efeitos já discutimos. Nenhum destes mecanismos foi substancialmente alterado até a presente data, o que contribui para o desinteresse de parcelas da mão-de-obra formal de baixa-renda ante a contestação de aumentos tarifários.

5.2. O subsídio implícito

Se o benefício do Vale-Transporte garante à mão-de-obra assalariada formal poder aquisitivo para consumir transporte público, é porque cria uma situação em que

...quando o empregado utiliza o Vale-Transporte para o seu deslocamento, ele não está pagando o transporte coletivo. *O transporte já foi pago pelo empregador* ao sistema público de transporte coletivo. (...) O Vale-Transporte é apenas um título de crédito *representativo* do contrato de transporte já celebrado com o sistema de transporte público... (Rebello, 2012, p. 35, grifos do original)

Quem paga a operadora de transporte público é o empregador – a rigor, o custeio do Vale-Transporte se dá por um *imposto* sobre a contratação. O empregado não é consumidor, ele é beneficiário. Isto significa que, em relação ao consumo de transporte moradia-trabalho, as operadoras não enfrentam mais um mercado consumidor que paga um preço para consumir. Sua venda de Vale-Transporte se dará sempre que a parcela de 6% do salário do trabalhador representar um custo menor do que o ganho atribuído pelo empregado ao benefício, levando em conta o valor que este possa ter para terceiros. Isto significa uma demanda por Vale-Transporte subsidiada, fortemente inelástica à escassez de linhas ou à baixa qualidade do serviço, e que inclusive poderia aumentar frente ao aumento da tarifa.

Vimos os desincentivos ao empregado reduzir seu benefício, ainda que não lhe dê o uso previsto na lei, somados à falta de incentivo à fiscalização contra o uso indevido, atestados pelo mercado informal expressivo e na argumentação invocada em 2006. Isto significa que uma parcela expressiva da massa trabalhadora formal recebe mensalmente um sortimento de vales cujo valor implícito, seja para a demanda de terceiros ou para a revenda, é mais valorizado do que seu uso no transporte moradia-trabalho. O resultado é que, para todo este mercado consumidor, a tarifa de transporte público paga está abaixo da tarifa oficial. Em última instância, na revenda no mercado paralelo de vales, o subsídio ao consumo é o deságio cobrado sobre o valor de face do vale, que por sua vez está determinado pelos custos da transação de revenda.

Já em 1980, no artigo pioneiro divulgando a ideia do Vale-Transporte inspirada na política de Vale-Refeição, Maurício Cadaval alertava para os efeitos colaterais daquela política:

Devido à falta de controle sobre os preços, e quando estão operando em um nível suficientemente alto de capacidade, os restaurantes tendem, na prática, a elevar seus preços muito acima dos custos reais, sabendo que a demanda de refeições pelos funcionários será pouco sensível ao aumento “extra” pelo efeito do subsídio. Esse é, sem dúvida, um componente inflacionário do subsídio refeição. Os funcionários de empresas que não aderem ao sistema sentem diretamente esse efeito, pagando os serviços por um custo irreal. (Cadaval, 2012, p. 11, republicado na comemoração de 25 anos da Lei nº 7.619/87; grifos nossos)

Do mesmo modo, o artigo de Gruber (1994) sobre benefícios de maternidade, suspeitava da superutilização dos recursos médicos e hospitalares por conta da sua cobertura integral pelo benefício trabalhista.

Assim, o benefício do Vale-Transporte, ao subsidiar a obtenção do vale pelos trabalhadores formais, pode estar causando significativas perdas de bem-estar ao incentivar o consumo abaixo do preço de custo.

Além disso, podemos arriscar uma interpretação dos efeitos desta mudança na demanda para a operadora de ônibus. Se o consumo da baixa renda formal está subsidiado, a provisão de mais linhas e de melhor qualidade de serviço não deve alterar o gasto desta parcela da população com transporte; este gasto em grande medida já está dado para a tarifa o nível de tarifa vigente. Com a condição de que a baixa-renda opte por requerer o

benefício do Vale-Transporte, a oferta de transporte público só pode expandir sua lucratividade com a demanda que não se baseia no Vale-Transporte.

Poderíamos relacionar a expansão do transporte clandestino nos anos 1990 com o amplo mercado paralelo de vales em papel ou ficha, que permitiam o uso indiscriminado da verba do Vale-Transporte, e a gradual subordinação destes transportes às operadoras de transporte público, ao longo dos anos 2000, à imobilização do benefício nos cartões pré-pagos, de aceitabilidade reduzida.

Voltando à discussão inicial deste trabalho, onde questionávamos os estímulos ao deslocamento advindos da unificação tarifária, que retroalimentavam a expansão dos custos e a desordem urbana. O Vale-Transporte não difere substancialmente dos paliativos antes implementados, como as Câmaras de Compensação. Este mecanismo de financiamento simplesmente permite ao sistema expandir-se sem modificação da lógica anterior, até que o esgotamento do sistema novamente aflore em crises de outra natureza. Na provisão de novas linhas, na unificação de tarifas, também na decisão de morar do trabalhador, não importa qual for a tarifa, o consumo de transporte moradia-trabalho sempre estará dentro do orçamento do empregado.

Mais pesquisa seria necessária, no entanto, para avaliar com precisão a magnitude das consequências deste mecanismo de financiamento sobre as possibilidades de desenvolvimento urbano.

6. CONCLUSÃO

As principais teses deste trabalho foram apresentadas na introdução. Reservaremos este espaço para uma conclusão mais geral, a respeito do uso de benefícios trabalhistas como política social. Como já apontava Lawrence Summers em famoso artigo na literatura sobre benefícios trabalhistas:

Se os representantes políticos deixam de perceber os custos dos benefícios trabalhistas instituídos porque eles não aparecem no orçamento público, então tais benefícios podem levar a um gasto excessivo em programas sociais. Em nenhum sentido os benefícios se tornam “gratuitos” apenas porque o governo compele os empregadores a oferecê-los aos seus empregados. (...) É possível argumentar plausivelmente que benefícios compulsórios incentivam o crescimento do governo porque seus custos são relativamente invisíveis e seus efeitos distorcivos relativamente pequenos. (Summers, 1989, p. 182, tradução e grifos nossos)

De fato, são os custos invisíveis do Vale-Transporte que são questionados neste trabalho. Devemos apenas discordar de que os efeitos distorcivos do Vale-Transporte sejam pequenos, conforme nossa exposição.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELDA, R. 2012. *Vale-transporte, a gênese de uma boa ideia que completou 25 anos de vigência*. Revista dos Transportes Públicos 132, 2012, pp. 5-7.

BERNARDES & FARIA, Advogados Associados. Esclarecimento para o 2º Clube do RH de São Paulo. 2012. Disponível em <http://exclubedorh.com.br/134/rotei.pdf>

BITENCOURT, M., TEIXEIRA, E. *Impactos dos encargos sociais na economia brasileira*. Nova Economia 18 (1) 53-86. Belo Horizonte. Janeiro-Abril de 2008.

BORJAS, George J., 2013. *Labor Economics*, 6th edition, McGraw Hill/Irwin. USA

BRITAIN, John A., 1971. *The incidence of social security payroll taxes*. American Economic Review 61 (1), 110–125.

CADAVAL, Mauricio. 2012. *Vale-transporte: um instrumento da política tarifária nos transportes urbanos*. Revista dos Transportes Públicos 132, 2012, pp. 9-16.

CARD, David., KRUGER, Alan B.. *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pnnsylvania*. American Economic Review 84 (September 1994): 772-793.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA DO BRASIL. Consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CORSEUIL, C.; SERVO, L. *Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 880). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0880.pdf

CRUCELS, G., GALIANI, S., KIDYBA, S. *Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes*. Labour Economics 17 (2010) 743-549.

DIEESE. *Encargos sociais no Brasil – Conceito, magnitude e reflexos no emprego*. DIEESE, São Paulo, n. 12, ago. 1997.

FELDSTEIN, Martin S., *The Welfare Loss of Excess Health Insurance*. Journal of Political Economy, March/April 1973, 81(2), pp. 251-80.

FOLHA DE SÃO PAULO, 12/07/1987

FOLHA DE SÃO PAULO, 03/08/1987, p. A-15

FOLHA DE SÃO PAULO, 13/10/1991

FOLHA DE SÃO PAULO, 23/08/1995

FOLHA DE SÃO PAULO, 25/11/1997

GALHARDI, Eurico; PACINI, Paulo e NEVES, Isabella Verdolin. *Conduzindo o Progresso – A História do Transporte e os 20 anos da NTU*. Memória. Brasília, Escritório de Histórias, 2007.

GOVERNO FEDERAL, Lei n° 7.418/85

GOVERNO FEDERAL, Lei n° 7.619/87

GOVERNO FEDERAL, Lei n° 9.532/97

GOVERNO FEDERAL, Decreto n° 92.

GRUBER, Jonathan, 1997. *The incidence of payroll taxation: evidence from Chile*. Journal of Labor Economics 15 (3).

GRUBER, Jonathan. *The Incidence of Mandated Maternity Benefits*. American Economic Review 84 (1994): 622–41.

GRUBER, Jonathan, and KRUEGER, Alan B. *The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Workers' Compensation Insurance*. In Tax Policy and the Economy, vol. 5, edited by David Bradford. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

HEALTH INSURANCE ASSOCIATION OF AMERICA. *New group health insurance*. Washington, DC: Health Insurance Association of America, 1978.

HOLMLUND, B., 1983. *Payroll taxes and wage inflation: the Swedish experience*. Scandinavian Journal of Economics 85 (1), 1–15.

REBELO, Darci Norte. 2012. *A História do Vale-Transporte*. Associação Nacional dos Transportes Públicos. Edição comemorativa.

ROTHBARD, M., 2009. *Man, Economy, and State with Power and Market*. 2nd edition, Ludwig von Mises Institute. Disponível em <http://mises.org/Books/mespm.PDF>

LIMA, Mario J., FARIA, Sergio S.. 1999. *The transport-ticket system in Brazil for public transport*. In: The sixth conference for the urban transport competitiveness and partnership, 1999, Capetown. Urban transport competitiveness and partnership, 1999.

NICKELL, S., LAYARD, R., 1999. Labor market institutions and economic performance, In: Ashenfelter, O., Card, D. (Eds.), edition 1. Handbook of Labor Economics, vol. 3. Elsevier, pp. 3029–3084. chapter 46.

NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. *Pesquisa Anual do Vale-Transporte – 2010*. 2010. Disponível em <http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/PesqVT2010.pdf>

NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. *Pesquisa Anual do Vale-Transporte – 2012*. 2012. Disponível em <http://novoportal.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635079300074161152.pdf>

O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/02/2006, Economia & Negócios, p. B7

OLIVECRONA, Karl., *Law as Fact*, 2nd edition, Stevens & Sons, London, 1971, p. 301

PAIM, Senador Paulo. Discurso no Congresso Nacional. 2006. Disponível em <http://www.senadorpaim.com.br/verDiscursoPrint.php?id=452>

RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 478.410. Acesso no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 535517.

SANT'ANNA, J. *Reordenamento Urbano de Transporte*. Rio de Janeiro: Ipea, 1991. (Texto para Discussão, n. 225).

SOUZA, P. R., BALTAR, P. E. *Salário mínimo e taxa de salários no Brasil*, Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (3), 1979, p. 629-60

SUMMERS, L., 1989. *Some Simple Economics of Mandated Benefits*. American Economic Review, 79, maio de 1989, pp. 177-183.

VALOR ECONÔMICO, 19/06/2013

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. *Statistical abstract of the United States*. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, 1990.

