

Funset: porque remediar se podemos prevenir?

Os recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset)¹ são destinados para o custeio das despesas relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito no Brasil e geridos pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). Assim, percebe-se que sua finalidade é financiar ações com potencial de tornar as rodovias brasileiras mais seguras ao estimular um maior respeito às leis de trânsito e, conseqüentemente, colaborar para a redução da quantidade e da gravidade dos acidentes.

Para isso, o Funset dispõe das receitas a ele atribuídas e da possibilidade de aplicá-las nos usos definidos pelo Decreto nº 2.613/1998:

Art 3º Constituem recursos do FUNSET:

I - o percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas, estabelecido pelo parágrafo único do art. 320 da Lei nº 9.503, de 1997, aplicadas pela

União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

II - as dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

III - as doações ou patrocínios de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, de pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras;

IV - o produto da arrecadação de juros de mora e atualização monetária incidentes sobre o valor das multas no percentual previsto no inciso I deste artigo;

V - o resultado das aplicações financeiras dos recursos;

VI - a reversão dos saldos não aplicados;

VII - outras receitas que lhe forem atribuídas por lei.

Art 4º Os recursos do FUNSET serão aplicados:

I - no planejamento e na execução de programas, projetos e ações de

modernização, aparelhamento e aperfeiçoamento das atividades do DENATRAM relativas à educação e segurança de trânsito;

II - para cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito no âmbito de suas atribuições;

III - na supervisão, coordenação, correção, controle e fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

IV - na articulação entre os órgãos dos Sistemas Nacional de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, por intermédio do DENATRAM, objetivando o combate à violência no trânsito e mediante a promoção, coordenação e execução do controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;

V - na supervisão da implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração,

policimento e fiscalização do trânsito, visando à uniformidade de procedimentos para segurança e educação de trânsito;

VI - na implementação, informatização e manutenção do fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e no controle dos componentes do trânsito;

VII - na elaboração e implementação de programas de educação de trânsito, distribuição de conteúdos programáticos para a educação de trânsito e promoção e divulgação de trabalhos técnicos sobre trânsito;

VIII - na promoção da realização de reuniões regionais e congressos nacionais de trânsito, bem como na representação do Brasil em congressos ou reuniões internacionais relacionados com a segurança e educação de trânsito;

IX - na elaboração e promoção de projetos e programas de formação,

treinamento e especialização do pessoal encarregado da execução das atividades de engenharia, educação, informatização, policiamento ostensivo, fiscalização, operação e administração de trânsito;

X - na organização e manutenção de modelo padrão de coleta de informações

sobre as ocorrências e os acidentes de trânsito;

XI - na implementação de acordos de cooperação com organismos internacionais com vista ao aperfeiçoamento das ações inerentes à segurança e educação de trânsito.

De acordo com o Siga Brasil, o fundo arrecadou R\$ 975,43 milhões em 2018, o que representa um acréscimo, em termos reais², de 2.039,6% em relação à receita líquida arrecadada em 2005, R\$ 45,59 milhões³. Em 2019, no acumulado entre janeiro e setembro, o Funset já recebeu

R\$ 726,18 milhões (Tabela 01). A maior parte dos valores que suprem o fundo provem da renda de multas administrativas, contratuais e judiciais (59,5%); Demais receitas correntes (24,4%)⁴; e Valores mobiliários (10,6%)⁵ conforme mostrado no Gráfico 01.

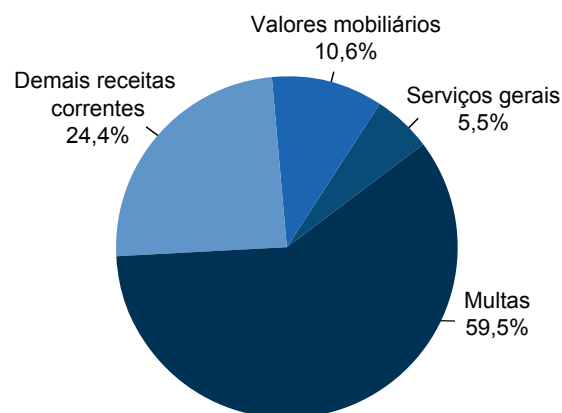
Tabela 01 – Evolução da receita arrecada líquida do Funset – Brasil – 2005 a 2019* - R\$ milhões (em valores de setembro de 2019)

| Fonte | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | Total (2005 a 2019*) |
|---------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|----------------------|
| Receita líquida total | 45,59 | 51,49 | 72,56 | 871,20 | 967,56 | 1.051,50 | 1.112,56 | 1.137,37 | 1.170,39 | 1.181,87 | 1.165,31 | 1.213,55 | 642,24 | 975,43 | 726,18 | 12.384,80 |
| Multas | - | -0,01 | - | 310,73 | 372,56 | 413,98 | 499,10 | 458,70 | 396,90 | 446,33 | 474,16 | 520,21 | 131,59 | 580,31 | 500,15 | 5.104,71 |
| Demais receitas correntes | - | - | - | 0,48 | 1,78 | 0,65 | - | - | 570,96 | 553,29 | 522,27 | 487,10 | 317,54 | 238,01 | 95,51 | 2.787,59 |
| Valores mobiliários | - | - | 16,81 | 48,25 | 53,60 | 60,01 | 73,29 | 76,18 | 89,85 | 101,03 | 103,81 | 128,54 | 111,57 | 103,86 | 79,80 | 1.046,60 |
| Serviços gerais | 45,59 | 51,50 | 55,75 | 511,73 | 539,62 | 576,85 | 540,17 | 602,48 | 112,68 | 81,23 | 65,07 | 77,69 | 81,54 | 53,24 | 50,72 | 3.445,86 |

*Valores acumulados de janeiro a setembro de 2019.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil e do Portal da Transparência.

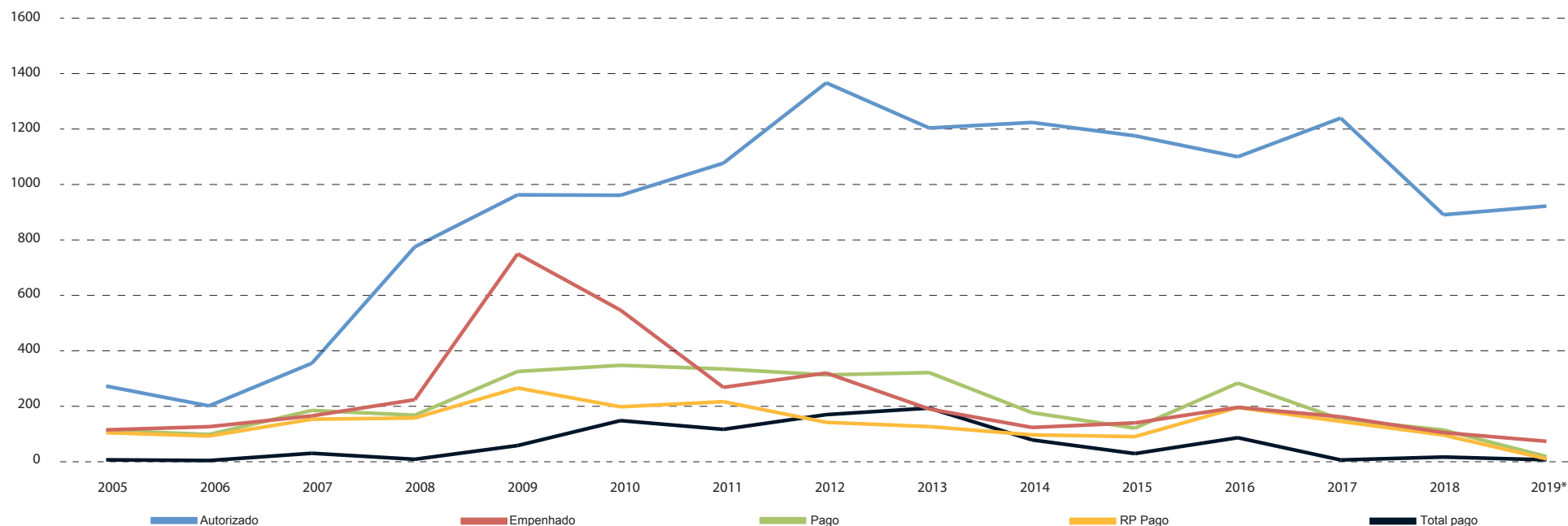
Gráfico 01 – Composição da receita* arrecada líquida do Funset – Brasil – 2018 - %



* Receita é definida como toda fonte de renda que deriva da arrecadação prevista em legislação.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil e do Portal da Transparência.

Gráfico 02 - Evolução da execução dos recursos do Funset, por tipo de conta orçamentária – Brasil – 2005 a 2019* - R\$ milhões (em valores de setembro de 2019)



* Valores acumulados de janeiro a setembro de 2019.
Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

O aumento verificado com a arrecadação vinculada ao Funset permitiu que os recursos autorizados tivessem um aumento real⁶ de 225,4% entre 2005 e 2018, saindo de R\$ 273,74 milhões para R\$ 890,74 milhões no período considerado (Gráfico 02). Em 2019, o total autorizado⁷ foi de R\$ 921,93 milhões, o que representa um acréscimo real de 3,5% em relação à disponibilidade do ano anterior.

No entanto, o comportamento de intenso crescimento não foi observado também nas

demais contas orçamentárias do fundo, isto é, houve um aumento dos valores disponíveis para despesas do fundo, tanto em termos de recursos arrecadados como de autorizados, mas sem um acréscimo expressivo do valor utilizado, o que pode ser analisado a partir dos pagamentos feitos pelo governo federal. Na prática, isso significa que, a cada ano, o setor público está poupando as verbas do Funset, ampliando gradualmente o saldo total disponível do fundo.

Em 2018, o valor efetivamente desembolsado do Funset chegou a R\$ 115,49 milhões, percebendo um incremento real⁸ de apenas 1,4% em relação à 2005, quando registrou desembolsos de R\$ 113,91 milhões⁹. Os pagamentos correspondentes aos valores Pagos foram maiores que os relativos a Restos a Pagar Pagos. Eles corresponderam a 84,3% dos desembolsos de 2018 e a 68,3% dos

valores médios executados entre 2005 e 2018.

Dessa forma, entre janeiro de 2005 e setembro de 2019, verificou-se uma não utilização de, pelo menos, R\$ 9,31 bilhões¹⁰ nos recursos do Funset, equivalente à diferença entre os R\$ 12,38 bilhões arrecadados pelo governo federal no âmbito do fundo e os pagamentos efetuados, que alcançaram R\$ 3,07 bilhões, no período analisado.

Ressalte-se que os recursos que não são efetivamente aplicados dentro das possibilidades determinadas do fundo não irão promover melhorias na educação e na segurança de trânsito no Brasil, afinal o dinheiro só pode exercer sua função quando dispendido. Isto é, ele representa a contrapartida

para a contratação de serviços ou para o financiamento da compra de aparelhos e da capacitação dos agentes do sistema nacional de trânsito. O pouco uso dos valores disponíveis caracteriza uma possível perda de funcionalidade do Funset.

A análise detalhada dos dispêndios reais¹¹ do fundo por ação orçamentária

demonstra que, no acumulado entre 2005 e 2018, iniciativas relacionadas ao sistema de informações do sistema nacional de trânsito foram as maiores beneficiárias (R\$ 998,32 milhões), seguidas por aquelas relativas ao apoio ao fortalecimento institucional do sistema nacional

de trânsito (R\$ 810,97 milhões) e de publicidade de utilidade pública (R\$ 657,85 milhões). Até setembro de 2019, a efetiva aplicação de capital foi realizada quase que exclusivamente em ação de apoio institucional de acordo com os dados apresentados na Tabela O2.

Tabela O2 – Evolução da receita arrecada líquida do Funset – Brasil – 2005 a 2019* - R\$ milhões (em valores de setembro de 2019)

| Fonte | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | Total (2005 a 2019*) |
|---|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|----------------------|
| Sistema de informações do sistema nacional de trânsito | 89,80 | 71,42 | 163,58 | 101,80 | 164,05 | 91,32 | 183,26 | 116,57 | 16,52 | - | - | - | - | - | - | 998,32 |
| Apoio ao fortalecimento institucional do sistema nacional de trânsito | - | - | - | - | - | - | - | - | 115,69 | 91,27 | 100,03 | 234,92 | 146,03 | 103,40 | 19,63 | 810,97 |
| Publicidade de utilidade pública | 10,95 | 11,76 | 5,49 | 37,21 | 119,46 | 210,67 | 65,81 | 43,15 | 110,97 | 37,87 | 0,06 | 4,29 | - | - | 0,16 | 657,85 |
| Fomento à projetos destinados à redução de acidentes no trânsito | 0,01 | - | 1,84 | 7,18 | - | 11,24 | 69,67 | 136,99 | 57,84 | 30,56 | 15,22 | 29,98 | 7,12 | 2,28 | - | 369,93 |
| Educação para a cidadania no trânsito | 6,01 | 4,00 | 8,03 | 12,43 | 15,04 | 0,23 | 3,15 | 10,49 | 7,97 | 11,44 | 1,57 | 0,04 | 0,10 | 0,01 | - | 80,51 |
| Gestão e administração do programa | 3,82 | 2,68 | 3,33 | 3,76 | 17,88 | 19,68 | 11,82 | 0,7 | - | - | 0,02 | - | - | - | - | 63,69 |
| Administração da unidade | - | - | - | - | - | - | - | 4,4 | 6,26 | 5,71 | 5,02 | 10,92 | 0,35 | 9,80 | 0,07 | 42,53 |
| Capacitação de profissionais do sistema nacional de trânsito | 1,65 | 7,67 | 2,52 | 4,02 | 6,50 | 12,72 | 1,54 | - | - | - | 0,00 | - | - | - | - | 36,62 |
| Fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área de trânsito | 1,23 | 0,82 | 0,42 | 2,06 | 1,06 | 1,40 | 0,12 | - | 1,51 | 1,02 | 0,37 | 4,37 | 0,47 | - | - | 14,85 |
| Fortalecimento institucional dos órgãos e entidades do sistema nacional de trânsito | - | - | - | 0,43 | 2,45 | 1,28 | - | 1,76 | 5,56 | - | - | - | - | - | - | 11,48 |
| Melhoria da fiscalização de trânsito pelos órgãos do sistema nacional de trânsito | 0,01 | 0,49 | 0,87 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,37 |
| Implantação e integração de sistemas de dados e informações do sistema nacional de trânsito | 0,01 | 0,70 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,71 |
| Apoio à capacitação de agentes do sistema nacional de trânsito | 0,38 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,38 |
| Formulação da política nacional de trânsito | 0,06 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,06 |

*Valores acumulados de janeiro a setembro de 2019.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

A descrição das ações orçamentárias enumeradas detalha que elas têm a finalidade de:

I. promover o apoio à realização de reuniões, fóruns, visitas técnicas, ações de fiscalização, e outros eventos;

II. financiar os estudos para elaboração ou alteração das normas de trânsito;

III. realizar a manutenção e o monitoramento de informações da competência do Denatran; e

IV. divulgar conteúdos de caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social.

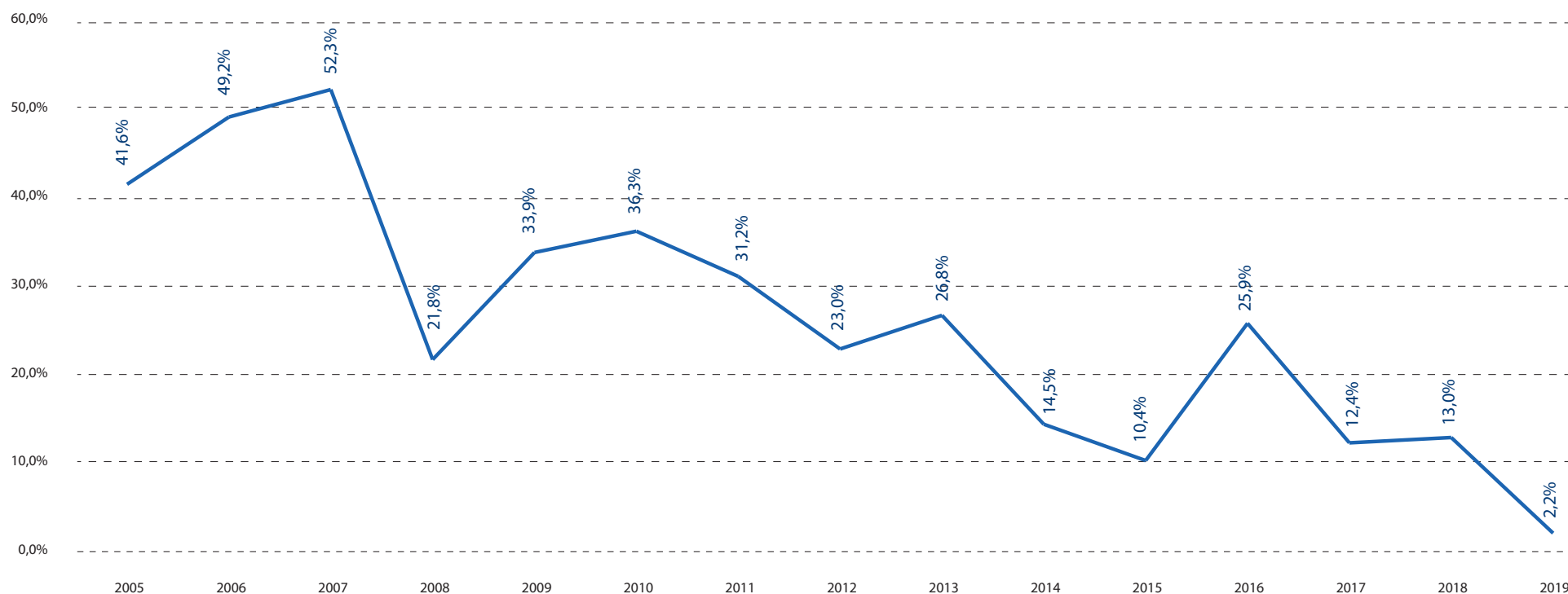
Assim sendo, a utilização dos recursos do Funset, apesar de

aquém do ideal, está alinhada com os dispositivos legais que regulamentam a forma de aplicação das disponibilidades do fundo.

Já o desempenho díspar entre os valores Autorizados e Total pago resultou em uma queda significativa do percentual de execução dos recursos

orçamentários, como mostrado no Gráfico 03. Desde 2007, o valor aplicado das receitas autorizadas em ações de segurança e educação de trânsito no âmbito do Funset tem se reduzido paulatinamente, com episódios pontuais de elevação dos gastos.

Gráfico 03 - Evolução do percentual de execução dos recursos orçamentários do Funset – Brasil – 2005 a 2019* - %



* Valores acumulados de janeiro a setembro de 2019.
Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

A baixa execução do orçamento dedicado do Funset preocupa, pois se traduz em menos recursos para subsidiar os programas destinados a informar e a educar os motoristas brasileiros, dificultando o combate às condutas em desacordo com as regras nacionais de trânsito. A situação é ainda mais preocupante quando se

percebe que, entre janeiro e setembro de 2019, apenas 2,2% do fundo foi executado e que, caso o ritmo de desembolsos permaneça inalterado, dificilmente o fundo alcançará um percentual de execução maior que o de 2018.

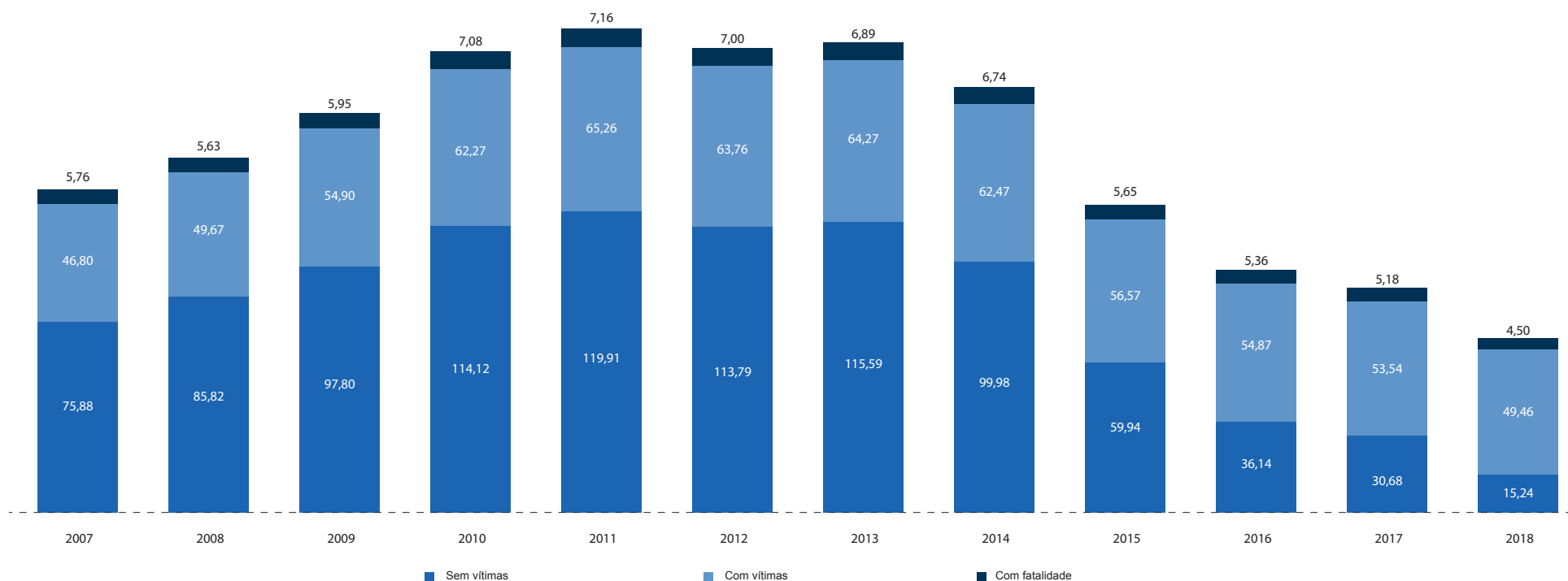
Como resultado, é possível esperar uma menor contratação de serviços voltados a

ajudar os condutores a ter uma percepção mais correta dos riscos envolvidos ao se infringir a legislação de trânsito e os incentivar a adotar uma condução mais segura.

Essa situação é prejudicial e requer atenção, principalmente, pelo elevado número de acidentes rodoviários do país. Em 2018, foram registrados nas rodovias

federais policiadas 69,21 mil ocorrências¹², das quais, em 4,5 mil episódios, pelo menos uma morte foi constatada e em 49,46 mil foram registradas vítimas. Se considerarmos o período de 2007 a 2018, ao todo, foram 1,72 milhão de acidentes de trânsito¹³ apenas em rodovias federais policiadas (Gráfico 04).

Gráfico 04 - Evolução da quantidade de acidentes em rodovias federais policiadas – Brasil – 2007 a 2018 – mil acidentes



Nota: Os valores apresentados referem-se a base de dados da PRF atualizada em abril de 2019. Fonte: Elaboração CNT com dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF)

Considerando que os acidentes geram custos para o Brasil em termos de perdas materiais, gastos hospitalares e danos ao potencial produtivo do país em decorrência dos óbitos, o baixo uso dos recursos do Funset favorece a continuidade dos acidentes que trazem prejuízos para o país. Entre 2007 e 2018¹⁴, as despesas reais¹⁵ com os acidentes rodoviários somaram R\$ 165,14 bilhões, sendo R\$ 9,73 bilhões apenas em 2018.

Isso evidencia um comportamento pouco estratégico por parte do governo federal, que compromete os recursos públicos mais com despesas associadas a acidentes rodoviários do que com ações preventivas. Tendo em conta o período de 2007 a 2018, evidencia-se que o valor gasto com os acidentes de trânsito nas rodovias federais policiadas foi quase 58 vezes maior que o valor desembolsado pelo Funset no mesmo período.

Diante desse cenário, é possível afirmar que, no Brasil, prevalece uma postura de remediar ao invés de prevenir quando o assunto é a segurança no trânsito das rodovias do país. Esse comportamento eleva os gastos públicos, uma vez que, como exposto, os custos com os acidentes rodoviários são muito maiores que os

valores gastos do Funset em medidas de prevenção que visam a educar e a informar os motoristas brasileiros sobre os riscos de se infringir as leis de trânsito.

A Confederação Nacional do Transporte defende a necessidade de uma mudança na gestão do orçamento público que priorize os desembolsos do Funset. Os recursos arrecadados, mas não utilizados, do fundo têm o potencial de, se efetivamente usados, prover maior segurança nas rodovias brasileiras, contribuindo para um melhor desempenho do setor transportador e para o ganho de produtividade nacional.

Considera-se que, se for permitida a utilização de parte dos recursos do Funset para financiar as operações da Polícia Rodoviária Federal (PRF) mediante modificação das possibilidades de uso definidas no Decreto que regulamenta o fundo, seria factível aperfeiçoar a fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito. Isso ampliaria a execução do fundo, fazendo com os recursos tivessem um impacto maior sobre a redução do número de acidentes rodoviários, já que com uma maior fiscalização há uma tendência à diminuição do número de ocorrências¹⁶.

Outra ação importante é trabalhar

também pela inclusão no dispositivo legal do Funset da possibilidade de uso desses recursos para o financiamento dos investimentos em infraestrutura de transporte, sobretudo em locais com grande ocorrência de acidentes. Essa medida ajudaria a complementar o orçamento público destinado aos empreendimentos de manutenção das rodovias brasileiras.

Os acréscimos conferidos ao orçamento de investimento do Ministério da Infraestrutura seriam um importante auxílio à continuidade das obras que beneficiam o transporte rodoviário, uma vez que, para 2020, o Orçamento Geral da União prevê autorizar um montante de R\$ 5,29 bilhões para todos os modais de transporte, valor que é 31,1 % menor que o de 2019 (R\$ 7,68 bilhões) e o menor em 16 anos¹⁷.

Com melhores condições de tráfego e sinalização conseguidas a partir da adequação das vias, haveria redução dos acidentes rodoviários ocasionados pelos problemas de infraestrutura, bem como uma amenização da gravidade daqueles que ocorressem. Consequentemente, a segurança nas rodovias do país aumentaria significativamente e muitas vidas seriam preservadas, o que é a finalidade primordial do Funset.

¹ O Funset foi criado pela Lei nº 9.602, de 21 de janeiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 2.613, de 03 de junho de 1998.

² Considera o crescimento da arrecadação descontada a inflação acumulada no período mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

³ Valores expressos a preços de setembro de 2019.

⁴ As receitas correntes são aquelas arrecadadas dentro do exercício que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas. A conta "Demais receitas correntes" abrange recursos ordinários, recursos diversos e outras receitas vinculadas que são direcionadas ao Funset.

⁵ Considera as receitas provenientes de juros de títulos de renda, dividendos, participações, remunerações de depósitos bancários e remuneração dos investimentos do regime próprio de previdência do servidor, entre outros.

⁶ Desconta a inflação acumulada no período pelo IPCA.

⁷ Os valores autorizados representam a verba total limite disponível e destinadas a pagar as despesas que constam no orçamento público do ano corrente. Ou seja, só é possível gastar com a contratação ações do exercício até o teto estabelecido pelo valor Autorizado.

⁸ Desconta a inflação acumulada no período pelo IPCA.

⁹ Montante expresso em valores de setembro de 2019.

¹⁰ O valor desconta a inflação acumulada no período pelo IPCA. Todas as cifras são expressas em valores de setembro de 2019. Se considerado o valor autorizado real acumulado nesse período de 15 anos (R\$ 13,73 bilhões), o montante não utilizado foi de R\$ 10,66 bilhões. Importante mencionar que o Funset foi criado em 1998, mas que, dada a indisponibilidade de dados anteriores à 2005 referentes ao fundo, não foi possível ampliar o horizonte temporal da análise. Assim, o fato de os valores autorizados serem superiores ao valor arrecadado no período de janeiro de 2015 a setembro de 2019 é uma indicação de que o fundo já possuía saldo positivo remanescente referente ao período de 1998 a 2005. Portanto, o valor não utilizado mencionado não representa o saldo em conta do Funset, subestimando-o.

¹¹ Desconta a inflação acumulada no período pelo IPCA. Montantes expressos em valores de setembro de 2019.

¹² A partir de 2015, os registros de ocorrência de acidentes sem vítimas passaram ser realizados diretamente pelos usuários, por meio da declaração eletrônica de acidente de trânsito (e-DAT) na internet. Apenas os acidentes com vítimas (feridos e envolvendo óbitos) continuou tendo o seu registro obrigatório pelos policiais rodoviários federais. Por causa disso, a quantidade de acidentes totais, a partir de 2015, pode estar subestimada devido ao registro parcial (devido a sua não obrigatoriedade) dos acidentes sem vítimas.

¹³ Considera todos os níveis de gravidade: com fatalidade, com vítimas e sem vítimas.

¹⁴ Apesar de a série histórica do Funset neste documento ter início em 2005, o mesmo não foi possível para os acidentes, pois os dados disponibilizados na desagregação necessária para os cálculos de custos só estão disponíveis desde 2007.

¹⁵ Os custos de acidentes descontam a inflação acumulada no período pelo IPCA e estão expressos em valores de 2018.

¹⁶ A relação entre o aumento da fiscalização das rodovias brasileiras e a redução no número de acidentes totais e com vítimas é explorada no Economia em Foco: Acidentes rodoviários, policiamento, infraestrutura e custo econômico; disponível em www.cnt.org.br.

¹⁷ Para mais informações sobre o orçamento de investimento do Ministério da Infraestrutura para 2020, acesse: www.cnt.org.br.