

LEI DA MEIA ENTRADA: UM INCENTIVO A EDUCAÇÃO E ACESSO À CULTURA, OU APENAS MAIS UMA MEDIDA POPULISTA?

Alex Cerqueira Pinto¹
Flávia Aparecida de Souza Agatti²

1. Introdução

O objetivo desse trabalho é analisar o impacto econômico da concessão, por lei, do benefício de pagamento de metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral (meia-entrada), concedido a públicos específicos.

A Lei nº 12.933/2013, também conhecida como “Lei da Meia-Entrada”, assegura, em seu art. 1º, aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral.

Também fazem jus ao benefício da meia-entrada as pessoas com deficiência, inclusive seu acompanhante quando necessário. Da mesma forma, o benefício da meia-entrada é estendido aos jovens de 15 a 29 anos de idade de baixa renda, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e cuja renda familiar mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos.

A concessão do direito ao benefício da meia-entrada é assegurada em 40% (quarenta por cento) do total dos ingressos disponíveis para cada evento. Para fruição deste, a comprovação da condição de estudante se dá por meio da apresentação de Carteira de Identificação Estudantil, emitida por entidade reconhecida pela lei, em modelo padronizado. Os critérios de comprovação da condição de deficiente, inclusive acompanhantes, e de jovens de baixa renda estão definidos no Decreto nº 8.537/2015.

Há previsão de concessão do benefício da meia-entrada também nas Leis 12.852, de 05 de agosto de 2013 (Estatuto da Juventude), em termos bastante similares ao da Lei da Meia-Entrada, assim como na Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que confere o benefício de pagamento de metade do ingresso aos idosos, definidos como

¹ Possui graduação em Economia pela Unicamp, com MBA em Gestão de Negócios pela USP e especialização em Finanças Empresariais, Business Intelligence e Estatística Aplicada. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP e assessor da Direção Geral do Banco do Brasil.

² Graduada em Ciências Contábeis e mestranda em Economia pelo IDP. Servidora Pública Federal, atualmente exerce função na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia.

peças com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. A Lei 12.933/2013 traz em sua ementa o benefício ao idoso, porém não procede a regulamentação do benefício para este público no corpo do texto legal.

Vale lembrar que existem normativos estaduais e municipais que também regulam a concessão do direito à meia-entrada, abarcando inclusive outros públicos, tais como doadores de sangue, professores, portadores de doenças degenerativas entre outros. Neste trabalho, vamos nos ater a avaliar os impactos da lei da meia-entrada à luz da legislação federal, considerando os efeitos econômicos a partir de dados nacionais.

2. Análise – Falha de Mercado

Segundo dados divulgados no último relatório sobre o tema do Banco Mundial³, 52% dos jovens brasileiros com idade entre 19 e 25 anos perderam o interesse pela escola e, por isso, devem ficar à margem do mercado de trabalho. Do mesmo modo, segundo o Banco, em 2015, somente 38% dos adolescentes estavam na série correta e, dos jovens com 18 anos, metade já evadiu a escola. O estudo alerta que esta fragilidade da educação dos jovens compromete a produtividade do país.

Um outro problema enfrentado no Brasil é o desemprego. Mais especificamente, os jovens são os que mais sofrem com o desemprego e subemprego. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), divulgados em 19/11/2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, entre a população jovem, de 18 a 24 anos, o índice de desemprego foi de 25,7% no terceiro trimestre de 2019, mais que duas vezes a média nacional. Esse percentual significa que, dos aproximadamente 4 milhões de jovens dessa faixa etária, mais de um quarto estão sem emprego.

Um dos motivos para a alta taxa de desemprego entre os jovens, além da baixa escolaridade e qualificação, é este público ter pouca ou nenhuma experiência profissional. Ocorre o que chamamos de assimetria de informação. Ou seja, por não ter experiência de trabalho, a empresa não sabe sua qualidade profissional, se o indivíduo é bom ou mau trabalhador. Em outras palavras, a empresa desconhece sua produtividade. Deste modo, pode ocorrer neste mercado o fenômeno econômico denominada seleção adversa.

Portanto, a ocorrência de baixa escolaridade no público trabalhador, em conjunto com alta evasão escolar, acarreta externalidades negativas à sociedade e prejuízos à economia do país, devido a menor renda gerada, menor PIB, menor empreendedorismo, menor produtividade, maior ocorrência de subemprego, maior tendência à criminalidade.

Ademais, deve-se acrescentar o fato de haver grande externalidade positiva de caráter social e econômico conforme a população aumenta seu grau de educação. Segundo

³ World Bank. 2018. *Emprego e crescimento : a agenda da produtividade (Portuguese)*. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-produtividade>

⁴ Divulgação IBGE disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>

Paglioto e Machado (2012) o consumo de cultura é desejável e de grande importância para o desenvolvimento econômico, à medida que amplia as capacidades criativas e expressivas do indivíduo e estimula a coesão social, sendo uma das formas pela qual a cidadania se expressa.

3. Falha é significativa a ponto de justificar a intervenção governamental?

Devido ao impacto da assimetria de informação no mercado de trabalho dos jovens, que culminou na taxa de desemprego de 25,7% da força de trabalho entre 18 e 24 anos, bastante superior à taxa média de desemprego do país apurada pelo IBGE, que está em 11,6% (dados de outubro/2019), pode-se inferir que é significativa a externalidade negativa para a sociedade desse grupo ter baixa qualificação. Ademais, a taxa de desocupação entre os jovens subiu quase 10 pontos percentuais entre 2014 e 2017. (IBGE, 2018)

Segundo dados do Censo Escolar de 2017 e do Censo da Educação Superior de 2017, a população de estudantes é de aproximadamente 56,9 milhões de pessoas, o que corresponde a mais de um quarto da população brasileira. (INEP, 2019)

É crescente o número de idosos na população brasileira. Conforme o Censo de 2010 (IBGE, 2010) as pessoas com sessenta anos ou mais representavam 10,8% da população total e a expectativa de vida era de 73,84 anos. Em 2018, a expectativa de vida dos brasileiros subiu para 76,3 anos. Portanto, no Censo de 2020 espera-se que os idosos correspondam por uma parcela ainda maior da população. Por outro lado, no mesmo Censo 2010 o percentual de pessoas com deficiência na população era de 23,9% e caiu, em 2018, para 6,7% da população, utilizando-se a mesma base de dados do Censo 2010, porém o IBGE passou a adotar a metodologia sugerida pelo Grupo de Washington (GW) de Estatísticas sobre Deficiência (vinculado à Comissão de Estatística da Organização das Nações Unidas).

Face ao exposto, entende-se que este problema é considerado de magnitude expressiva que justifique uma intervenção do estado na implementação de políticas públicas que visem incentivar e/ou permitir o acesso aos jovens de baixa renda, aos estudantes, aos idosos e aos portadores de deficiência a atividades que proporcionem o aumento de seu nível cultural e hábitos positivos de socialização.

Porém, cabe lembrar que, a partir dos critérios definidos pelo legislador, mais de 40% do total da população brasileira poderia se beneficiar com a meia-entrada. Assim, haja vista o grande número de potenciais beneficiários, faz-se necessária a análise do impacto econômico e efetividade dessa medida legislativa.

4. Intervenção do governo é melhor que a de mercado?

O objetivo por detrás da criação da lei da meia entrada é o incentivo à melhoria do nível educacional e cultural dos jovens e o acesso dos idosos a mais opções de lazer. A ideia

é que a lei da meia-entrada incentiva à educação, à socialização e o bem-estar dos indivíduos.

Conforme argumentações a favor da criação da lei da meia-entrada, a arte, cultura e o lazer são imprescindíveis aliadas para a educação formal do jovem e o bem-estar do idoso e do deficiente físico. Nesse contexto, os benefícios sociais superam os privados, gerando externalidades positivas para a sociedade.

Conforme defendido pelo então secretário nacional da Juventude Assis Filho⁵: “A meia-entrada é para estudantes e jovens de baixa renda, pessoas que, na visão da legislação, não têm as mesmas condições de ter acesso ao entretenimento que os demais”.

Contudo, não se verificou na aplicação da lei, que a intervenção do governo, por intermédio da Lei 12.933, tenha, de fato, corrigido os problemas da falha de mercado descritas, nem, tampouco, criou incentivos para maior educação e acesso à cultura pelos jovens, idosos e deficientes.

5. Efeitos não intencionais de políticas de regulação.

A aplicação da lei da meia-entrada nada mais é que uma discriminação de preços imposta pelo Estado. Essa prática já é adotada voluntariamente por empreendedores em diversos mercados onde casas noturnas, por exemplo, cobram um ingresso menor do público feminino, de forma a maximizar seu público. O mesmo acontece com as promoções do tipo "leve 3, pague 2". Cabe ao empreendedor decidir se adotará uma estratégia de discriminação de preços, qual será ela, qual será o público-alvo e como ela será implantada. Assim, de acordo com as características da atividade o produtor é capaz de estabelecer a discriminação de preços ou subsídio cruzado entre o público beneficiado e não beneficiado de forma a maximizar o retorno e a eficiência econômica e financeira do empreendimento.

A legislação, por si só, não tem a capacidade de alterar os custos do produtor/ofertante do serviço. Segundo a lógica microeconômica, se, por intermédio de uma lei, o governo obrigar o estabelecimento a cobrar metade do ingresso de um grupo de pessoas, limitado a 40% do total de ingressos, sem contrapartida financeira, os custos totais serão rateados entre todos os pagantes, de forma que preço-base do ingresso será majorado para minimizar a perda de receita ou preservar o retorno esperado pelo produtor/ofertante. Todos os pagantes arcarão com o custo imposto pela lei.

Segundo Wink Junior et. al (2016), os efeitos de políticas de desregulamentação de preços, sobre os consumidores, no mercado de bens e serviços culturais é uma questão empírica. Com base em outros estudos, os autores reforçam que, nesse mercado, a elasticidade preço da demanda é de difícil previsão, pois a mesma depende de fatores como: características dos consumidores, tipo de bem e serviço e qualidade do serviço prestado.

⁵ Disponível em <https://www.huffpostbrasil.com/2017/08/04/a-ilusao-da-meia-entrada-este-e-o-motivo-pelo-qual-voce-nao-p_a_23063706/>.

Assim, o que se vê é a concessão de um benefício, por lei, a uma parcela significativa da população total e hipossuficiente financeiramente, que é o pagamento de metade do valor do ingresso, com vistas a facilitar o acesso desse público a eventos culturais e esportivos. O que não se vê é o primeiro efeito não intencional dessa regulação: a majoração do preço dos ingressos dos eventos para todos os pagantes.

Em um mercado livre, o dono de cada estabelecimento privado tem o direito de exigir a quantia que quiser, e o consumidor decide se aceita ou não a oferta. O preço justo é aquele que resulta de um acordo voluntário entre as partes. Obrigar o empreendedor a adotar uma determinada política de preços é um ato de agressão a liberdade do empreendedor e forte interferência no livre mercado de preços. Pode-se dizer que é uma violação do seu direito à propriedade privada.

Conforme descrito por Frédéric Bastiat em A Lei:

Quando a lei e a força mantêm um homem dentro da justiça, não lhe impõem nada mais que uma simples negação. Não lhe impõem senão a abstenção de prejudicar outrem. (...), mas quando a lei impõe um modo de trabalho, um método ou uma matéria de ensino, uma fé religiosa ou um credo, não é mais negativamente, mas positivamente, que ela age sobre os homens. Quando isto acontece, as pessoas não têm mais que se consultar, que comparar, que prever. A lei faz tudo por elas. (...); elas deixam de ser gente; perdem sua personalidade, sua liberdade, sua propriedade (Bastiat, 1850, p. 25 e 26)

Deste modo, um segundo efeito não intencional da aplicação da Lei da Meia-Entrada, nas palavras de Bastiat “o efeito que não se vê”, é a diminuição da oferta. Empresários buscam maximizar o lucro de suas empresas. Uma menor lucratividade em um setor da economia implica necessariamente menor reinvestimento, menor atratividade e menores salários.

Segundo estudo de Martinelli (2013) sobre o custo da meia-entrada, no ano em que a Lei da Meia-Entrada foi criada, a pesquisa mostrou o impacto da meia-entrada na precificação de ingressos e no planejamento estratégico das empresas de entretenimento. Segundo explicitado, o promotor de evento precifica o ingresso levando em consideração cachê, custos de operação e logísticas, impostos, lucro, entre outros, e depois, compensa a meia-entrada, a depender do seu público alvo.

Deste modo, a menor atratividade do setor reduz a concorrência, que é justamente a força que pressiona as organizações a inovar, abaixar seus preços e melhorar seus serviços.

Como evidência da oferta restrita de produtos abrangidos pela Lei 12.933, segundo pesquisa do MUNIC - IBGE (2014) apenas 10,4% dos municípios os cidadãos têm sala de cinema. Este número caiu para 7.5% em 2018, mesmo com aumento do número de salas abertas no período.

Do mesmo modo, segundo levantamento anual da ANCINE (2019) para 2018, o Brasil possui 3.347 salas de cinema, sendo 88,9% localizados em shoppings, 52,61% localizados

no Sudeste e 97,8% em cidades com mais de 500 mil habitantes. Hoje as quatro maiores empresas de cinema controlam 45,08% de toda oferta de cinemas no país.

Em um mercado desregulamentado de cinemas, por exemplo, poderia haver cinemas especializados no público infantil, que exibiriam animações e ofereceriam descontos às babás. Outros seriam voltados para pessoas idosas e teriam maior acessibilidade.

Martinelli (2013) também aponta outros efeitos da referida lei como: a heterogeneidade legal; a simplicidade das leis estaduais; a não observância de particularidades e diferenças entre shows, cinema, teatro e eventos esportivos; a descentralização de emissão de carteiras de identificação estudantil e consequente possibilidade de fraudes; e, a falta de contrapartidas por parte dos governos que impõem, por meio de lei, descontos nos ingressos.

6. Conclusão

A baixa escolaridade de jovens, aliado com a externalidade positiva de uma população dos maiores níveis de educação, são problemas relevantes para os governos eleitos. Contudo, uma das formas de atacar esta falha de mercado, por intermédio da Lei 12.933, conhecida pela Lei da Meia-Entrada, se tornou na prática ineficiente e com diversos efeitos distorcivos na economia.

Ao exigir que 40% dos ingressos sejam vendidos pela metade do preço, a lei induz ao reajuste dos preços de todos os ingressos, acarretando um "efeito ilusório" até mesmo para as pessoas que estariam pagando a suposta metade do preço. Cobra-se, na prática, a metade do dobro.

O que ocorre efetivamente é que os promotores de eventos apenas fazem uma transferência de renda, um repasse dos descontos para o valor integral dos ingressos. Ou seja, quem compra um ingresso "inteiro" acaba pagando, muitas vezes, até o dobro do valor que este mesmo ingresso seria vendido, caso inexistisse o benefício da meia-entrada para estudantes, idosos e deficientes.

Quem paga o ingresso integral acaba pagando mais caro e, quem paga meia, tem um desconto efetivo de apenas 33%, e não de 50%. O sujeito que pagou a inteira, na verdade, está subsidiando a meia-entrada. (MARTINELLI, 2013)

O Estado obriga que as empresas ofereçam os descontos, mas não oferece nenhuma contrapartida financeira. Segundo Martinelli (2013), os ingressos com sobrepreço ocorrem com mais frequência em eventos para o público jovem, como shows e festivais de música, uma vez que a procura pela meia-entrada é maior e poucas pessoas estão dispostas a pagar um ingresso integral.

A exigência de preços diferenciados para um determinado público, aliado à inexistência de contrapartidas as empresas, é uma enorme interferência no nível de preços

e faz com que a meia-entrada seja viabilizada por meio de transferência de renda/preços dos demais consumidores.

Desta forma, esta interferência do governo no mercado levou a uma pior alocação dos recursos da economia e distorceu incentivos. A lei apresenta apenas um caráter populista, com efeito meramente formal e sem impacto efetivo de aumentar a educação e cultura entre os jovens e o bem-estar e socialização entre os idosos e deficientes físicos.

Referências Bibliográficas

Agência Nacional de Cinema – ANCINE. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018**. Disponível em <<https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>>. ISSN 2358-5536. 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico: 2010: resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro. ISSN 0104-3145. 2010.

_____. – IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/19879-suplementos-munic2.html?edicao=17010&t=sobre>. 2014.

_____. – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro. 2018.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2017**. Brasília – DF – 2019.

_____. – INEP. **Resumo Técnico Censo da Educação Básica 2018**. Brasília – DF – 2019.

Junior, W., Vinicio, M., Ribeiro, F. G., Florissi, S., & Zuanazzi, P. T. **Os efeitos da criação de leis de meia entrada para estudantes sobre o consumo de bens e serviços culturais no Brasil**. Estudos Econômicos (São Paulo), 46(4), 745-781. 2016.

Martinelli, C. E. **O impacto da “meia entrada” na precificação de ingressos e no planejamento estratégico de companhias de entretenimento**. Relatório de Pesquisa (Ciências Contábeis e Ciências Atuariais). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

Paglioto, B. F., & Machado, A. F. **Perfil dos frequentadores de atividades culturais: o caso nas metrópoles brasileiras**. Estudos Econômicos (São Paulo), 42(4), 701-730. 2012.

World Bank. **Emprego e crescimento: a agenda da produtividade** (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group. 2018.