

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Financiamento do Setor de Transporte no Brasil

Los derechos reservados.
información: www.iadb.org/pub



Antônio Carlos Firmino
Charles Leslie Wright

Página en blanco a propósito

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Financiamento do Setor de Transporte no Brasil

**Antônio Carlos Firmino
Charles Leslie Wright**

Washington, D.C.

2001

© Banco Interamericano de Desenvolvimento

1ª edição — 2001

Este livro foi produzido pela Seção de Publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. As opiniões nele expressas refletem as idéias dos autores e não representam necessariamente a posição do BID.

Esta publicação pode ser pedida à:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577, USA

Tels.: 1 (877) PUBS IDB (782-7432) ou 1 (202) 623-1753

Fax: 1 (202) 623-1709

E-mail: idb-books@iadb.org

Cataloging-in-Publication data provided by the

Inter-American Development Bank

Felipe Herrera Library

Firmino, Antônio Carlos.

Financiamento do setor de transporte no Brasil / Antônio Carlos Firmino,
Charles Leslie Wright.

p. cm. Includes bibliographical references.

ISBN: 1931003041

1. Transportation—Brazil—Finance. 2. Decentralization in government—
Brazil. 3. Central-local government relations—Brazil. I. Wright, Charles L.
II. Inter-American Development Bank. III. Title.

388 F677--dc21

Apresentação

A modernização industrial no Brasil, a partir da década de 1930, causou profunda mudança na infra-estrutura social básica do país. Essa mudança requereu um forte aporte de recursos públicos e um esquema de financiamento adequado. No setor de transporte, seu principal instrumento foi o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG), adotado em 1940, cujos recursos eram destinados em sua maior parte ao setor rodoviário, por intermédio do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), criado em 1945.

Após 1975, o Governo Federal começou a abandonar o modelo de financiamento adotado para as rodovias brasileiras. Em 1988, a nova Constituição da República Federativa do Brasil proibiu a vinculação das receitas de impostos a quaisquer tipos de despesas, fundos ou órgãos, em qualquer esfera de governo. O setor passou a depender, quase exclusivamente, de transferências governamentais, de modo geral insuficientes.

As conseqüências dessa prática são bastante conhecidas. As rodovias brasileiras entraram em processo de degeneração acentuada. Na tentativa de reverter esta situação, o governo está aplicando um processo de descentralização, delegando vias a estados e municípios. Partiu também para concessões, mediante pedágio, à iniciativa privada. Outra providência da União foi recorrer a empréstimos de longo prazo de entidades internacionais para restaurar as redes pavimentadas e financiar a duplicação de vias com nível elevado de tráfego, área em que a colaboração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem sido intensa.

Neste trabalho, Antônio Carlos Firmino e Charles Leslie Wright mostram que ainda resta muito a fazer para resolver o crônico problema de preservação do sistema rodoviário brasileiro. Mostram que os usuários das rodovias contribuem com o triplo dos recursos necessários para garantir sua conservação, restauração e segurança de forma eficiente.

Os autores analisam as alternativas existentes para assegurar um nível básico adequado para manter a malha rodoviária. O pedágio oferece possibilidades nas rodovias de elevado nível de tráfego, mas para a grande maioria da rede, com menor volume de veículos, a melhor solução seria a criação de mecanismos

que vinculassem recursos, de forma regular e permanente, aos gastos com a preservação e a segurança da malha viária. As alternativas adotadas devem garantir que, depois de construída uma estrada, haverá recursos para conservá-la. Deixá-la em péssimas condições de tráfego é perder liberdade orçamentária, aumentando desproporcionalmente os seus custos privados e sociais.

Ricardo Santiago

Gerente, Região 1

Banco Interamericano de Desenvolvimento

SUMÁRIO

Resumo Executivo	1
Introdução	5
Capítulo 1 A Distribuição Modal do Financiamento Público e Privado dos Transportes	9
O Setor de Transporte e os Indicadores Macroeconômicos ..	9
A Matriz Modal dos Transportes Brasileiros	12
Capítulo 2 Contribuições dos Usuários para o Financiamento da Infra-Estrutura do Sistema Nacional de Viação	15
Elementos Referenciais das Contribuições dos Usuários ...	15
Caracterização das Contribuições dos Usuários	20
Capítulo 3 Usos e Fontes do Financiamento Governamental para a Infra-Estrutura de Transporte	33
Elementos Referenciais de Usos e Fontes	33
Usos e Fontes do Governo Federal no Último Quinquênio ..	36
As Contribuições dos Usuários no Último Biênio, Comparadas a Períodos Anteriores à Constituição de 1988 ..	42
Capítulo 4 Avaliação do Modelo de Financiamento do Setor de Transporte pós-1988	47
Capítulo 5 Indicadores dos Segmentos Financiados pela Iniciativa Privada	53
Capítulo 6 Necessidades de Recursos Públicos para Financiar a Infra-Estrutura do Sistema Nacional de Viação	61

Capítulo 7	Recomendações Principais para a União	71
Capítulo 8	As Experiências dos Estados e Municípios	77
Capítulo 9	Conclusões	83
ANEXO I	Elementos Básicos do Sistema Nacional de Viação	87
ANEXO II	A Experiência Brasileira com Contribuições de Usuários antes da Constituição de 1988	89
	Síntese Histórica das Principais Contribuições dos Usuários Rodoviários	89
	Recursos Gerados pelos Usuários Rodoviários até 1988	93
ANEXO III	Os Gravames Extintos	101
ANEXO IV	Extratos de Textos Legais de Interesse	105
ANEXO V	Extratos de Propostas de Emendas Constitucionais sobre Vinculação Setorial de Recursos para Transportes	117
ANEXO VI	Breves Comentários sobre a Composição dos Preços dos Combustíveis e Lubrificantes Automotivos	121
ANEXO VII	Avaliação Sintética das Propostas Apresentadas ao Congresso Nacional	125
Lista de Siglas		128
Bibliografia		131

Lista das Tabelas

Tabela 1	Participação da Atividade de Transporte na Economia Brasileira .	10
Tabela 2	Evolução do PIB e dos Produtos de Transportes	10
Tabela 3	Elasticidades Médias entre os Produtos de Transporte e o PIB ..	11
Tabela 4	Participação Modal das Cargas Transportadas	12
Tabela 5	Participação Modal dos Passageiros Transportados	13
Tabela 6	Relação das Contribuições dos Usuários	21
Tabela 7	Despesas do Ministério dos Transportes por Fonte de Recursos com o SNV	38
Tabela 8	Investimentos do Ministério dos Transportes com o SNV, por Modo de Transporte	39
Tabela 9	Contribuições dos Usuários de Transporte pelo Uso da Infra- Estrutura do SNV e sua Distribuição	43
Tabela 10	Fundos de Transporte Desativados pela Constituição de 1988	48
Tabela 11	Principais Indicadores da Infra-Estrutura Básica do SNT (Situação Atual)	54
Tabela 12	Evolução Prevista da Privatização por Concessões da Infra-Estrutura Existente do SNV	55
Tabela 13	Estimativa das Condições da Rede Rodoviária Federal	61
Tabela 14	Evolução da Malha Rodoviária Nacional Pavimentada Não Concessionada e das Restaurações no Próximo Quinquênio	62
Tabela 15	Necessidades de Recursos Públicos para a Restauração do SRN no Próximo Quinquênio	63
Tabela 16	Necessidades de Recursos Públicos para a Preservação do Patrimônio Viário no Próximo Quinquênio	66
Tabela 17	Saldo Potencial de Recursos de Contribuições dos Usuários Rodoviários	69
Tabela 18	Receitas Próprias de Contribuições dos Usuários Rodoviários antes da Constituição de 1988	85

Tabela 19 Receitas Globais de Contribuições dos Usuários Rodoviários antes da Constituição de 1988	94
Tabela 20 Distribuição do IULCLG	97
Diagrama 1 Contribuições dos Usuários do Setor de Transporte	22

Resumo Executivo

O objetivo principal deste trabalho é analisar soluções para o crônico problema da falta de recursos financeiros para preservar a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação (SNV), em especial das rodovias e das hidrovias interiores, a nível nacional (União, estados e municípios). Estimam-se os recursos necessários para cobrir as despesas imprescindíveis à adequada preservação (conservação, restauração e segurança) da malha viária nacional para que ela possa funcionar em regime de eficiência, reduzindo os custos gerais de transporte. Estes recursos são cotejados com os montantes das receitas provenientes das contribuições específicas que os usuários dos sistemas viários geram para os cofres públicos, avaliados no contexto do atual modelo de financiamento dos transportes.

Este trabalho é desenvolvido sob um cenário em que a participação dos transportes no valor agregado e no pessoal ocupado da economia brasileira fica próxima de 4%, enquanto a elasticidade do setor de transporte em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) é superior à unidade. A matriz modal dos transportes brasileiros mostra a primazia da modalidade rodoviária nos transportes de carga (60%) e passageiros (95%). São neste modo e nas hidrovias interiores que se encontram as maiores dificuldades para conceder a exploração de sua infra-estrutura à iniciativa privada e que são mais prementes os investimentos públicos; constituem, portanto, o foco principal do presente trabalho.

As contribuições específicas dos usuários da infra-estrutura do SNV têm como marco referencial a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988. Cada gravame é apresentado de forma pormenorizada e comparado com o seu antecessor, vigente antes da mudança da ordem tributária inserida na nova Constituição.

Define-se como contribuição específica do usuário o gravame em que seja possível identificar uma relação inequívoca entre o montante pago pelo usuário e o custo médio (parcial ou total), ou marginal, imposto por este contribuinte ao usar a infra-estrutura dos transportes. Considera-se mais a natureza econômica da questão do que seu enquadramento jurídico-constitucional. Desta forma, incluem-se alguns impostos não constitucionalmente vinculados ao setor de transporte, mas

que guardam, historicamente, uma forte correlação com os custos decorrentes do uso das vias, como os que incidem sobre os combustíveis automotivos. Por outro lado, ficam descartados aqueles que gravam igualmente os usuários dos transportes e dos demais setores da economia, como o imposto sobre a renda.

Os usos e fontes atuais do financiamento da infra-estrutura pública do setor de transporte seguem a classificação dos principais tipos de fontes ou receitas, do ponto de vista de governo, para financiar gastos com a infra-estrutura do SNV. No último quinquênio, a quase totalidade dos gastos federais com infra-estrutura de transporte vem sendo financiada com recursos gerais do Tesouro Nacional. Estes recursos não estão vinculados a quaisquer tipos de despesas, fundos ou órgãos. A única fonte alternativa são as operações de crédito de longo prazo, principalmente mediante empréstimos do BID e do Banco Mundial. A ausência de recursos próprios deixa o setor sem condições de preservar adequadamente o patrimônio viário existente, impondo ao sistema rodoviário condições críticas e circularidade viciosa.

No entanto, os usuários dos transportes rodoviários no Brasil têm contribuído de forma expressiva para os cofres dos tesouros públicos. Atualmente, suas contribuições são superiores às anteriores à Constituição de 1988, alcançando aproximadamente US\$10,5 bilhões ao ano. O modelo de financiamento do setor de transporte decorrente do sistema tributário posterior a 1988 prejudicou o setor de transporte, ao eliminar os seus tributos seletivos e recursos vinculados, colocando em risco a preservação do patrimônio viário do Brasil.

Muitas críticas têm sido feitas ao sistema tributário da Constituição de 1988 e várias proposições específicas de mudanças tributárias para o setor de transporte já foram apresentadas no Congresso. Essas proposições, porém, esbarram nas dificuldades inerentes à tramitação das Propostas de Emenda Constitucional (PECs), que dependem da aprovação de dois terços dos congressistas.

Nesse contexto, após 1995, o Governo Federal iniciou um agressivo processo de concessões ou arrendamentos à iniciativa privada no setor de transporte, inclusive mediante delegações às unidades da Federação, para compensar a falta crônica de recursos, com maior sucesso para o transporte ferroviário de carga e para parte significativa do setor portuário. No setor rodoviário, fomentou a implantação de praças de pedágios, operadas pelo setor privado. Contudo, a situação permanece crítica na maior parte do modo rodoviário, nas hidrovias interiores e em alguns sistemas do transporte ferroviário urbano de passageiros.

De modo geral, os sistemas operados por entes governamentais (federais, estaduais ou municipais) dependem intrinsecamente de recursos públicos

para garantir a preservação do patrimônio viário. Os sistemas de transporte tarifados ou sujeitos ao regime de preços, quase sempre por outorga às empresas privadas, estão em relativo equilíbrio. Desta forma, a demanda por recursos governamentais fica restrita aos sistemas de transportes não concedidos à iniciativa privada ou não-tarifados. Destacam-se aí os sistemas rodoviários pavimentados, que totalizam atualmente 142.000 quilômetros, como absorvedores da maior parte dos recursos públicos, considerando-se as esferas de governo federal, estadual e municipal (não incluindo os 9.200 quilômetros de vias com pedágios, operadas pela iniciativa privada). Enquadram-se também os 27.400 quilômetros de sistemas de hidrovias interiores.

Os usuários da malha rodoviária brasileira geram recursos específicos mais que suficientes para financiar a preservação da infra-estrutura nacional de viação. Contribuem com US\$10,5 bilhões ao ano, enquanto os recursos necessários para preservar a malha não passam de US\$2,7 bilhões ao ano (sem duplicações para aumento de capacidade), o que representa apenas 25,7% da contribuição gerada pelos usuários das rodovias. O setor de transporte é, assim, um gerador de excedente anual líquido superior a US\$7,5 bilhões, que está sendo aplicado em outros setores da economia. Enquanto isso, os transportes não recebem recursos suficientes para o funcionamento adequado da rede viária.

Este saldo potencial líquido de recursos é bastante diferenciado conforme a esfera da Federação. As receitas dos usuários arrecadadas pela União são parcas (US\$2,2 bilhões), contra um elevado nível de arrecadação obtido pelos estados e municípios (US\$8,3 bilhões). Isto gera saldos potenciais de recursos desproporcionais, com elevados montantes a favor das esferas estaduais e municipais (US\$6,5 bilhões para estas e apenas US\$0,9 bilhão para a União).

Assim, a nova ordem tributária tem sido uma das causas do esvaziamento financeiro da União no setor de transporte, especialmente no tocante às rodovias federais. Isto, em parte, foi consequência da eliminação dos impostos seletivos e da descentralização tributária. No setor de transporte, o segmento federal perdeu todas as fontes de receitas que tradicionalmente podiam ser alocadas à rede viária, restando-lhes apenas o pedágio, cujo potencial é reduzido.

A situação se tornou crítica porque o texto constitucional não previu a transferência institucional aos estados e municípios de serviços correspondentes prestados pelo Governo Federal, como a ampliação e manutenção de segmentos da rede viária, em especial da malha rodoviária. Ocorreu assim uma descentralização de recursos sem que houvesse uma correspondente descentralização de encargos, criando um potencial desequilíbrio estrutural para o orçamento da União.

Seria preciso uma reformulação constitucional da ordem tributária para vincular parcialmente a arrecadação de tributos seletivos à aplicação de recursos no setor de transporte, garantindo a preservação adequada da malha viária em cada esfera de jurisdição governamental. A aprovação de tal processo pelo Congresso Nacional seria bastante morosa, se não derivar de uma proposta de emenda constitucional do próprio Poder Executivo. Enquanto não houver tal reformulação, recomenda-se intensificar programas de restauração e conservação com os recursos gerais do Tesouro e recorrer a operações de crédito de longo prazo.

Introdução

A questão central do financiamento do setor de transporte está associada à destinação de recursos de impostos seletivos, que são gerados pelo próprio setor mas acabam sendo aplicados em outros setores ou atividades. Isto não permite a adequada conservação, restauração e adequação de capacidade da infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação (SNV), onerando os custos operacionais dos transportes e prejudicando as condições de segurança na vias brasileiras.

Neste trabalho, mostra-se que o setor gera receitas próprias ou específicas mais que suficientes para preservar sua infra-estrutura de forma adequada, especialmente no setor rodoviário. No entanto, os recursos que lhe são atualmente destinados não são compatíveis com suas necessidades mínimas. Nem sempre foi assim, porém. A história do financiamento do setor de transporte tem três fases bem diferenciadas.

A primeira, de 1930 até 1974, caracteriza-se pela criação de tributos seletivos — Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis, Líquidos e Gasosos (IULCLG), Taxa Rodoviária Única (TRU) e Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional – ISTR) —, assim como pela criação de alguns pedágios federais e no estado de São Paulo, incidentes sobre os usuários rodoviários. Em grande parte, esses tributos estavam vinculados a fundos específicos para o setor de transporte (fundos rodoviário, ferroviário, aeroviário e de transportes urbanos). Financiavam, assim, parte substancial do desenvolvimento do SNV, especialmente as rodovias, em todas as esferas de governo — União, estados, Distrito Federal e municípios. Marca esta fase a criação do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) em 1945, formado com recursos do IULCLG e que passa a ser a fonte principal do modelo de financiamento rodoviário da época. Apesar de sua posterior extinção, constitui uma referência teórica positiva até os dias de hoje.

Na segunda fase, de 1974 até 1988, o Governo Federal pratica uma gradual desvinculação setorial dos recursos gerados por tributos seletivos, atingindo fortemente o setor transporte, que passa a depender cada vez mais de dotações gerais dos orçamentos públicos. Suas necessidades são apenas parcialmente atendidas, ocorrendo como consequência imediata uma rápida deterioração da malha viária fede-

ral. Nesta fase, torna-se escasso o acesso a empréstimos externos, o que agrava a situação. Este processo culmina em 1988 com a promulgação, pela Assembléia Nacional Constituinte, da nova Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 inaugura a terceira e atual fase, marcada por duas decisões que afetam negativamente o setor transporte. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 167, inciso IV, ficou vedada “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”, ressalvadas algumas destinações setoriais compulsórias (e.g., para educação e saúde) e taxas, tarifas, pedágios, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais. Em segundo lugar, os impostos específicos anteriores foram extintos formalmente, embora, na verdade, deixem os seus sucedâneos tributários com outras denominações, na forma jurídica de impostos gerais; isso representa uma mudança fundamental, dado que a maioria dos impostos, antes de competência federal, passa a ser de competência estadual, com redistribuição para os municípios, reduzindo os recursos da União, principalmente no setor de transportes. Esta fase caracteriza-se por um cenário crônico de escassez de recursos públicos para o setor transporte, destacando-se dois fatos: a) os encargos pagos pelos usuários, principalmente os de rodovias, aumentam significativamente após a Constituição de 1988, pois os estados majoram pesadamente os impostos agora sob sua competência, em especial os incidentes sobre os combustíveis e lubrificantes e o atual imposto sobre a propriedade dos veículos automotores; e b) os usuários de transporte geram um montante expressivo de recursos que não são destinados à preservação da infra-estrutura.

No Brasil, tem prevalecido desde 1988 a teoria contrária à vinculação de recursos e à criação de impostos seletivos. Mas já está ganhando espaço a corrente alternativa, que admite a vinculação tributária, com a criação de tributos seletivos, inclusive com adesão de alguns estados da Federação, que criaram recentemente fundos específicos para a conservação de rodovias.

Outra questão é a carga tributária brasileira, considerada alta pelos tributaristas (cerca de 30% do PIB). Isso dificulta a criação de um novo tributo sobre combustíveis, a proposta mais comum apresentada no Congresso Nacional. Os estados e municípios não têm aceito qualquer tipo de mudança nos tributos que eram federais e lhes foram transferidos pela nova Constituição, aumentando consideravelmente suas receitas. Impõem restrição à criação de novo imposto com competência tributária da União, com receio de perder a autonomia tributária que conquistaram com a Constituição atual.

Desde 1994 intensificou-se a participação da iniciativa privada no processo de financiamento da conservação de rodovias, via pedágios, juntamente com

a estadualização ou municipalização. Isso amenizou a situação de algumas auto-estradas, mas pouco tem sido o efeito sobre a maioria das rodovias do país, de menor interesse para o setor privado.

Assim, há um paradoxo no setor transporte: suas receitas são superiores às suas necessidades e, no entanto, essas receitas não são aplicadas no próprio setor, que tampouco recebe dotações gerais suficientes para preservar sua infraestrutura básica. Na verdade, o setor transporte é um gerador de receitas líquidas que são aplicadas em outros setores da sociedade brasileira.

Em suma, este trabalho situa-se num contexto onde reina o impasse: há resistência à vinculação tributária de impostos seletivos do setor, mas as principais privatizações e concessões do setor já foram feitas, levando ao esgotamento deste modelo. O objetivo deste trabalho é analisar o crônico problema de financiamento para a preservação da infraestrutura do SNV, buscando contribuir para a solução do impasse.

Página en blanco a propósito



A Distribuição Modal do Financiamento Público e Privado dos Transportes

A demanda por recursos governamentais fica restrita aos sistemas de transportes não concedidos à iniciativa privada ou não-tarifados. A necessidade de financiamento público deve também guardar relação com a importância de cada modo nos transportes brasileiros, descrita a seguir.

O SETOR DE TRANSPORTE E OS INDICADORES MACROECONÔMICOS NA ÚLTIMA DÉCADA

O setor de transporte participou em 1999 com 3,4% do valor agregado a preços básicos (VA)¹, invertendo uma tendência declinante, que era de 3,0% do valor agregado de 1996, conforme Tabela 1. Em relação ao total do pessoal ocupado pela economia, os transportes participaram em 1998 com 4,1%, mostrando uma ligeira tendência de crescimento.

Entre as 43 atividades computadas para a formação do PIB, o valor agregado dos serviços de transporte ocupava, em 1999, a oitava posição, fato muito expressivo. Muitas atividades essenciais para o desenvolvimento brasileiro ocupam posição inferior à dos transportes (indústria automobilística, inclusive autopeças, 1,3%; comunicações, 2,0%; indústria petroquímica, 3,2%; setor financeiro, 1,6%, entre várias outras). Os transportes são superados por atividades em geral muito intensivas em mão-de-obra, como é o caso, por exemplo, da administração pública (16,1%), da construção civil (9,59%) e do comércio (7,7%), ou de altíssimo valor agregado, como é o caso dos aluguéis (14,4%).

¹ O IBGE apura as participações percentuais de 43 atividades econômicas tão somente com base no valor agregado a preços básicos (VA), que corresponde ao Produto Interno Bruto (PIB), deduzidos os impostos sobre produtos; o pressuposto é que esta diferença não introduz variações significativas nas participações relativas de cada atividade no valor total da produção nacional, calculadas por um ou por outro conceito. As estimativas relativas à atividade de transporte estão ligeiramente enviesadas para baixo por não computarem o valor agregado do modo dutoviário, que tradicionalmente costuma ser incluído na matriz modal dos transportes brasileiros.

Tabela 1

Participação da Atividade de Transporte na Economia Brasileira (em %)

Ano	Valor Agregado (VA)	Pessoal Ocupado
1991	3,8	3,5
1992	3,6	3,4
1993	3,7	3,5
1994	3,5	3,6
1995	3,4	3,7
1996	3,0	3,8
1997	3,2	4,0
1998	3,4	4,1
1999	3,4	...

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1998, 1999.

Tabela 2

Evolução do PIB e dos Produtos de Transportes
(em números índices)

Períodos	PIB Real	Cargas (t x km)	Passageiros (pass. x km)
1990	100,0	100,0	100,0
1991	101,2	101,2	103,8
1992	100,9	99,9	106,9
1993	105,4	102,2	111,0
1994	111,6	106,2	115,7
1995	116,3	113,4	121,3
1996	119,4	115,2	125,9
1997	123,3	124,0	130,8
1998	123,6	131,9	135,8
1999	124,5	134,0	138,0

Fontes: PIB: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Produtos de transportes (cargas ou passageiros): Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (Geipot). *Anuário Estatístico dos Transportes*, vários números.

A reação da produção dos transportes como um todo às variações do PIB é elástica, ou seja, corresponde, sempre, a coeficientes superiores à unidade. De um modo geral, os transportes brasileiros reagem positivamente e mais que proporcionalmente às variações do PIB. A elasticidade média para o período como um todo (1990-1999) é de 1,34, para o transporte de cargas, e de 1,47, para o transporte de

Tabela 3

**Elasticidades Médias² entre os Produtos de Transporte
e o PIB (por períodos)**

Períodos	Taxas de Crescimento (% ao ano)			Elasticidades	
	PIB Real	Cargas	Passageiros	Cargas	Passageiros
1990-99	2,47	3,31	3,64	1,34	1,47
1991-99	2,62	3,58	3,62	1,37	1,38
1992-99	3,05	4,29	3,72	1,41	1,22
1993-99	2,81	4,63	3,70	1,65	1,32
1994-99	2,22	4,75	3,59	2,14	1,62
1995-99	1,73	4,27	3,28	2,47	1,90
1996-99	1,42	5,18	3,11	3,65	2,19
1997-99	0,51	3,97	2,72	7,78	5,33

Fonte: Tabela 2.

Nota: A elasticidade corresponde à divisão da taxa de crescimento da produção de transporte de cargas e de passageiros, respectivamente, pela do PIB real.

passageiros. Os coeficientes de elasticidades medidos elevam-se à medida que sua apuração é feita com dados mais recentes³; contudo, os valores para o período 1997-1999 não são representativos por serem afetados excessivamente pelo baixo crescimento do PIB (denominadores relativamente próximos de zero nos cálculos dos coeficientes de elasticidade, enviesando os resultados para cima).

O comportamento dos indicadores macroeconômicos referidos, de modo geral, acompanha os padrões internacionais⁴: a participação dos transportes nos valores agregados da produção global brasileira está dentro dos limites apresentados para países desenvolvidos (Tabela 1) e em processo de desenvolvimento, assim como as elasticidades médias (Tabela 3).

² As elasticidades são calculadas com base nas variações médias do período, aferidas por taxas geométricas anuais; com isto, diluem-se os efeitos de variações muito atípicas e esporádicas, conferindo aos coeficientes medidos maior estabilidade.

³ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apresentou trabalho com mesma metodologia e resultados análogos: a elasticidade do serviço de transporte de cargas em relação ao produto total, de 1970 a 1985, foi de 1,31. Nas três fases identificadas, as elasticidades observadas são crescentes: 1970 a 1974 = 1,05; 1974-1980 = 1,38, e 1980 a 1985 = 2,28.

⁴ “Por que o setor de transporte é tão importante? O valor adicionado pelo transporte é da ordem de 3% a 5% do PIB... A demanda de transporte de cargas e passageiros na maioria dos países em desenvolvimento e em transição está crescendo 1,5 a 2,0 vezes o PIB – o grosso desse aumento é de transporte rodoviário...” Artigo divulgado no portal do Banco Mundial (www.worldbank.org/html/fpd/transport/whysimp.htm/).

A MATRIZ MODAL DOS TRANSPORTES BRASILEIROS

A primazia do transporte rodoviário persiste ao longo da década de 90. No transporte de carga, a participação da modalidade rodoviária tem oscilado em torno de 60%. No transporte de passageiros, o modal rodoviário participa com 96% (Tabelas 4 e 5).

A participação do transporte de carga por trem permaneceu, até 1995, em torno de 22% do total (Tabela 4). Sua participação média diminuiu para cerca de 20% entre 1996 e 1999⁵. Esta piora relativa no desempenho do transporte ferroviário de carga deve-se a uma diminuição nos transportes efetuados pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e pela Ferrovias Paulistas S/A (Fepasa)⁶. Por sua vez, o sistema da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) teve um crescimento razoável.

Tabela 4

Participação Modal das Cargas Transportadas (t x km)
(em %)

Ano	Rodoviária	Ferroviária	Aquaviária	Dutoviária	Aéreo	Total
1990	58,0	22,3	15,7	3,7	0,3	100,0
1991	59,7	22,2	14,2	3,6	0,3	100,0
1992	61,5	21,6	13,2	3,4	0,3	100,0
1993	61,7	22,6	11,2	4,2	0,3	100,0
1994	62,0	23,3	10,4	4,0	0,3	100,0
1995	61,9	22,3	11,6	3,9	0,3	100,0
1996	63,7	20,7	11,5	3,8	0,3	100,0
1997	62,9	20,6	11,6	4,6	0,3	100,0
1998	62,6	20,0	12,7	4,4	0,3	100,0
1999	61,8	19,5	13,8	4,6	0,3	100,0

Fonte: Geipot, *Anuário Estatístico dos Transportes*, vários anos.

⁵ No Brasil, a maioria do transporte ferroviário é de minério de ferro, que representava, em 1999, cerca de 70% das cargas transportadas.

⁶ Neste período as empresas ferroviárias já estavam privatizadas. Esta mudança, contudo, não foi a causa da diminuição de produtividade, posto que o minério de ferro da CVRD depende de um conjunto de fatores exógenos ligados à exportação do produto e a Fepasa tem tido, historicamente, períodos de forte oscilação em sua produção.

Tabela 5

Participação Modal dos Passageiros Transportados (pass. x km)
(em %)

Ano	Rodoviária	Ferroviária	Metroviária	Aéreo	Total
1990	94,8	2,1	0,7	2,4	100,0
1991	94,9	2,1	0,7	2,3	100,0
1992	95,9	1,6	0,7	1,8	100,0
1993	96,0	1,5	0,7	1,8	100,0
1994	95,6	1,6	0,7	1,9	100,0
1995	96,0	1,3	0,7	2,0	100,0
1996	96,1	1,1	0,7	2,1	100,0
1997	96,4	0,9	0,6	2,1	100,0
1998	96,1	0,8	0,6	2,5	100,0
1999	96,2	0,7	0,6	2,5	100,0

Fonte: Geipot, *Anuário Estatístico dos Transportes*, vários anos.

A participação do transporte de passageiros urbanos sobre trilhos diminuiu sensivelmente (Tabela 5), passando de 2% no início do período para menos de 1% no final. O transporte metroviário (Rio de Janeiro e São Paulo), que alcançou 0,7% entre 1990 e 1996, caiu para 0,6% no período 1997-99. O transporte ferroviário de passageiros de longa distância praticamente deixou de existir, sendo o trem substituído pelo ônibus rodoviário.

A modalidade aquaviária de carga (cabotagem e hidrovias interiores) apresenta uma participação decrescente no início da década analisada, invertendo esta tendência a partir de 1995 (em 1990 participa com cerca de 16%, caindo para cerca de 10% em 1994 e chegando em 1999 com cerca de 14%). A quase totalidade deste tipo de transporte é exercida por navios de cabotagem, não movimentando as hidrovias interiores mais que 2% do total.

O transporte de passageiros por aquavia é diminuto, tendo, no entanto, importância estratégica na região amazônica (com distâncias médias elevadíssimas e elevado fluxo regional), assim como em algumas travessias importantes (Rio-Niterói, Santos-Guarujá, Salvador-Itaparica, entre outras). Não existem informações disponíveis para este tipo de modalidade de transporte no plano nacional.

As dutovias têm tido ultimamente uma participação em torno de 4,5% das cargas transportadas. São opção eficaz para transporte de grandes volumes de grãos líquidos, captando, em muitos casos, cargas tradicionais das ferrovias e das hidrovias.

O transporte aéreo tem pequena participação no total das toneladas-quilômetros transportadas pelo setor de transporte (0,3%; ver Tabela 4), devido a sua tipicidade e custos operacionais elevados. Seu uso é importante apenas para cargas de alto valor em relação a seu peso e para serviços de entrega rápida, sendo o principal modo utilizado pelos correios brasileiros para as distâncias longas e de difícil acesso terrestre. O transporte aéreo de passageiros é bem mais significativo que o de carga. A aviação comercial brasileira contribuiu com cerca de 2,5% do total dos passageiros-quilômetros transportados em território nacional nos dois últimos anos da série (Tabela 5). Nesta década, o transporte aéreo já suplanta o transporte ferroviário de passageiros.



Contribuições dos Usuários para o Financiamento da Infra-Estrutura do Sistema Nacional de Viação

ELEMENTOS REFERENCIAIS DAS CONTRIBUIÇÕES DOS USUÁRIOS

De modo geral, contribuições dos usuários do setor de transporte são as receitas decorrentes de encargos pagos pela utilização, efetiva ou potencial, da infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação (SNV), independentemente das destinações dessas receitas. Para os fins deste trabalho, entende-se como contribuições específicas dos usuários do setor de transporte os gravames que recaem de forma específica ou peculiar, exclusiva ou predominante, sobre os usuários da infra-estrutura pública do SNV, conforme definido em legislação ou instrumento normativo adequado, cujo uso da rede viária correspondente seja público, inclusive de seus acessos, terminais e demais facilidades.

Uma contribuição específica do usuário deve permitir que se estabeleça uma relação inequívoca entre o valor médio cobrado do usuário e o custo médio imposto pelo mesmo por determinado uso de infra-estrutura do SNV.

Os elementos básicos, que delineiam as referências para caracterizar as contribuições específicas dos usuários, estão fundamentados, de modo geral, na própria Constituição da República Federativa do Brasil⁷. Essas contribuições podem ser agrupadas em quatro categorias.

⁷ Constituição Federal: "Do Sistema Tributário Nacional: Art. 145. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - *impostos*; II - *taxas*, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - *contribuição de melhoria*, decorrente de obras públicas...§2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.....Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir *empréstimos compulsórios*:...II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional...Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir *contribuições sociais*, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de atuação nas respectivas áreas..." Os trechos dos textos legais referidos são reprodução fiel dos diplomas legais citados; os destaques, no entanto, são dos autores deste trabalho.

- I) Tributos, que poderão ser estabelecidos de três formas diferentes, conforme definido na Constituição de 1988, Título VI, Capítulo I, Sistema Tributário Nacional.
- a) Impostos, que são tributos instituídos pela constituição federal, ou criados por emenda constitucional. A Constituição denomina cada um deles em particular, definindo sua competência tributária (federal, estadual ou municipal) e a distribuição de sua arrecadação entre as esferas de governo. As definições de suas alíquotas, bases de cálculo, prazos de pagamento, formas de arrecadação e isenções são matérias de legislação complementar, conforme a competência tributária (lei complementar, lei ordinária, decreto, portaria, resolução, instruções normativas e outros atos complementares).
- b) Taxas, que podem ser estabelecidas por lei pelos poderes públicos competentes da União, estados, Distrito Federal e municípios. São as devidas pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos e indivisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Atualmente, não são adotadas no setor de transporte, podendo-se citar como exemplo a Taxa Rodoviária Única (TRU), extinta em 1985.
- c) Contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas, podendo ser estabelecidas pelo poderes públicos competentes de forma análoga às taxas. Têm sido utilizadas raramente.
- II) Empréstimos compulsórios, cujo estabelecimento é de competência exclusiva da União, instituídos para financiar investimento público de caráter urgente e de interesse nacional relevante. Foram utilizados com pouca frequência e apenas antes da Constituição de 1988.
- III) Contribuições sociais, também exclusivas da União, com a finalidade de intervir em determinadas categorias profissionais ou econômicas.
- IV) Tarifas, ou preços públicos, são os valores cobrados dos usuários pela utilização efetiva de serviços públicos divisíveis, estabelecidos por ato oficial do poder público competente. A Constituição⁸

⁸ Constituição: “Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: ...III – política tarifária...”

tampouco define seu conceito, embora seus aspectos doutrinários sejam fartamente tratados na literatura jurídica e econômica. A matéria foi de certa forma regulamentada pela Lei nº 8.987, de 1995 (Lei das Concessões - Anexo IV). As tarifas podem ser subdivididas em três tipos.

- a) Tarifas propriamente ditas, que são aquelas estabelecidas pelos poderes públicos com o objetivo de cobrar do usuário o uso de determinados segmentos da infra-estrutura do SNV; atualmente, vigoram em alguns terminais (portos, aeroportos e terminais rodoviários).
- b) Pedágios, que são tarifas cobradas dos usuários pelo uso de determinadas rodovias especiais, sendo os recursos aplicados na própria via utilizada. Na Constituição vigente, o pedágio também não é definido, permitindo-se a sua cobrança por critério de excepcionalidade da norma constitucional⁹.
- c) Adicionais Tarifários, que são sobretarifas ou sobrepreços, instituídos com a finalidade de financiar determinadas atividades específicas, geralmente para dotar de recursos fundos financeiros especiais. São cobrados sobre as tarifas de um determinado serviço público, sendo seus respectivos recursos destinados a um ramo de atividade correlato, mas sem relação direta com os serviços prestados. O exemplo típico foi o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), cobrado sobre as tarifas dos serviços portuários, extinto em 1996. Na área urbana, em algumas cidades ou regiões metropolitanas, cobra-se um adicional sobre as tarifas de transporte coletivo, variável conforme a localidade (no Distrito Federal é de até 4%), cuja arrecadação é destinada ao órgão regulador. Há também adicionais aplicados sobre os preços de mercado, com relação a determinados bens ou tipos de serviços prestados; constituem, na verdade, sobrepreços, mas são comumente considerados como adicionais tarifários. É o caso do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), cobrado sobre os fretes de produtos importados, cuja receita é destinada ao Fundo de Marinha Mercante (FMM), usado para financiar a construção de navios, através de empréstimos a empresas nacionais.

⁹ Constituição: "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: ...V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de via conservada pelo Poder Público."

- V) Encargos parafiscais, parcelas incluídas nos preços de determinados bens ou produtos, não previstos explicitamente na norma constitucional. Esta prática é usual, há longa data, nas composições dos preços dos derivados de petróleo, e destina-se a subsidiar, de forma cruzada, o preço de alguns deles, assim como compensar déficits acumulados em virtude de correções cambiais que não puderam ser repassadas ao preço dos derivados, em datas anteriores.
- VI) Pagamentos pelo valor do patrimônio público outorgado aos operadores do setor de transporte, mas repassados aos usuários nos preços dos serviços prestados, que podem ser de dois tipos:
 - a) arrendamentos de partes do sistema de transportes, atualmente intensificados e com tendência à generalização, conforme previsto em projeto de lei que define as diretrizes para o SNV (Anexos I e IV);
 - b) valores pagos pelas aquisições de concessões ou permissões, caso a modalidade de licitação seja pela maior oferta¹⁰, também chamada “concessão onerosa”, ou se adote o sistema de leilão ou pregão em bolsa de valores.
- VII) Multas e taxas diversas que são, em geral, resultados da aplicação do poder de polícia do órgão público competente.

Os impostos podem ser definidos como impostos gerais, que são cobrados indistintamente de todos os setores ou ramos de atividade da economia, não recaindo especificamente sobre um deles; do ponto de vista jurídico, na vigência da atual norma constitucional só existem impostos gerais. Alguns, em épocas anteriores, tiveram outra conotação, mas foram transformados, por decisão da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, em impostos gerais, permanecendo, porém, com as características reais e econômicas de impostos específicos.

Alguns tipos de impostos podem, no entanto, ser classificados, do ponto de vista teórico, como impostos seletivos ou específicos, quando incidem exclusi-

¹⁰ Lei nº 8987, de 1995: “Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão; III - a combinação dos critérios referidos nos incisos I e II deste artigo.

vamente sobre determinado setor ou ramo de atividade da economia. No Código Tributário Brasileiro, anterior a 1988, eram chamados impostos específicos, denominados na constituição anterior impostos únicos, por não se poder cobrar nenhum outro tributo dos contribuintes do setor ou ramo de atividade em que foram instituídos. Constituíram-se assim o Imposto Único sobre Minerais (IUM), sobre Energia Elétrica (IUEE) e sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG), este último fundamental para o setor de transporte, enquanto existiu como tal. Estes impostos, atualmente, somente podem ser reintroduzidos na Constituição mediante emenda constitucional. No processo de reforma tributária, que tramitou no Congresso Nacional (ver Capítulo 7), foram denominados impostos seletivos; alguns economistas ou tributaristas consideram esses tributos como quase-tarifas, por serem pagos tão somente se o serviço oferecido for utilizado pelo usuário.

Junto a estes elementos referenciais, devem ser consideradas duas posições extremas e uma outra, intermediária.

Uma posição extrema, de natureza estritamente jurídico-institucional, classifica as contribuições específicas dos usuários com base exclusivamente na ordem jurídica vigente. Neste caso, a Constituição de 1988 não admite impostos seletivos, pois não é permitida a vinculação setorial ou destinação específica¹¹. Só seriam levadas em conta as taxas e as multas que fossem instituídas por legislações específicas e ordenassem a aplicação dos recursos correspondentes no setor de transporte ou no trânsito, além das tarifas, das contribuições de melhoria e do empréstimo compulsório.

Outra posição extrema admite que qualquer receita pública gerada pelo contribuinte do setor de transporte é uma contribuição do usuário do sistema viário, independente de ser geral ou seletiva em relação ao setor de transporte. Qualquer gravame que recaia sobre o contribuinte que usa o SNV constitui uma contribuição do usuário de transporte à formação das receitas públicas. Neste caso, todos os tributos, inclusive os impostos, gerais ou específicos, taxas e tarifas, que incidem sobre os usuários dos sistemas viários constituem contribuições dos usuários ao setor de transporte. Já houve proposta de emenda constitucional com o objetivo de destinar uma parcela da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) à preservação da malha viária, o que, no entanto, não logrou êxito.

¹¹Constituição Federal: "Art. 167. São vedados: ...IV – a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, ressalvada...a destinação de recurso para manutenção e desenvolvimento do ensino..."

A posição intermediária define como contribuição específica do usuário aquele gravame em que seja possível identificar uma relação inequívoca entre o montante pago e o custo médio (parcial ou total), ou marginal, imposto por este contribuinte ao usar a infra-estrutura dos transportes. Considera-se mais a natureza econômica da questão do que seu enquadramento jurídico-constitucional. Desta forma, incluem-se alguns impostos não constitucionalmente vinculados ao setor de transporte mas que guardam, historicamente, uma forte correlação com os custos decorrentes do uso das vias, como os que incidem sobre os combustíveis automotivos. Ficam, no entanto, descartados aqueles que gravam igualmente os usuários dos transportes e dos demais setores da economia, como o imposto sobre os rendimentos. Esta posição intermediária é a adotada neste trabalho.

CARACTERIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DOS USUÁRIOS

Constitui marco referencial histórico deste trabalho a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988. A nova Carta trouxe fortes mudanças na política fiscal, principalmente no sistema tributário nacional.

Muitas, porém, começaram a ocorrer antes da Constituição de 1988 — por exemplo, a transformação de tributos seletivos em impostos gerais. A Taxa Rodoviária Única (TRU) foi transformada em Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ainda em 1985. A desvinculação tributária já era prática no Governo Federal desde 1975.

O processo constituinte serviu para consolidar os novos impostos e, no caso da desvinculação, para ampliá-la às demais esferas da federação. A Tabela 6 compara os encargos atualmente cobrados dos usuários de transportes com aqueles que vigoravam anteriormente. O Diagrama 1 mostra, de forma esquemática e sinótica, a situação vigente dos encargos referidos.

Contribuições de Encargos Incidentes sobre o Consumo de Combustíveis e Lubrificantes Automotivos. Os gravames que incidem sobre os preços dos combustíveis e lubrificantes são as principais contribuições dos usuários dos transportes e recaem principalmente sobre os contribuintes rodoviários, inclusive do meio urbano. Na verdade, o consumo de combustível, insumo fundamental para a movimentação dos veículos, é um indicador vicário da efetiva utilização das vias pelos usuários de transportes, que pode ser facilmente transformada em quilometragem percorrida.

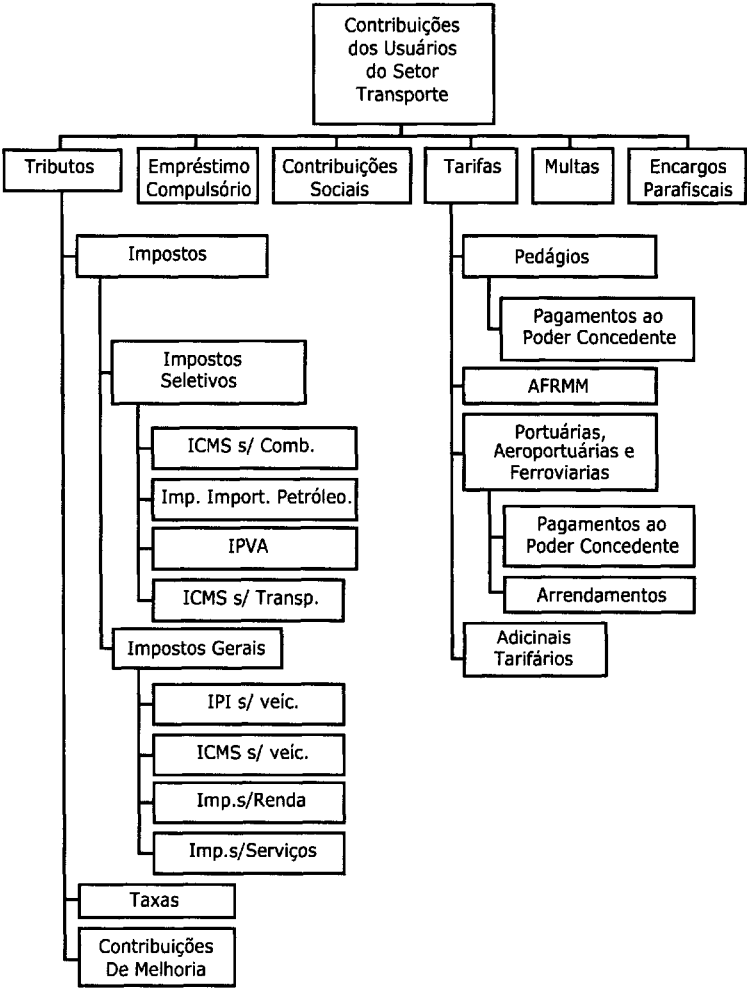
Tabela 6

Relação das Contribuições dos Usuários

Situação Atual	Situação Anterior
Gravames sobre combustíveis e lubrificantes	
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes – ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)¹² sobre combustíveis e lubrificantes, após 1988; estadual, com redistribuição municipal • Imposto sobre a Importação de Petróleo (II), cobrado a partir de 1991; federal • Encargos para fiscais; federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis, Líquidos e Gasosos (IULCLG), até 1988; federal, com redistribuição estadual e municipal • Permitido, mas não cobrado antes de 1991 • Idem
Gravame sobre a propriedade de veículos	
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), após 1985; estadual, com redistribuição municipal • Multas e taxas diversas; do instituidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa Rodoviária Única (TRU), até 1984; federal, com redistribuição estadual e municipal. • Idem
Imposto sobre os serviços de transporte	
<ul style="list-style-type: none"> • ICMS sobre serviços de transporte, após 1988; estadual, com redistribuição municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual (ISTR), até 1985; Imposto sobre Transporte – IST, até 1988; federal, com redistribuição estadual e municipal
Tarifas ou taxas sobre os usuários	
<ul style="list-style-type: none"> • Pedágio; do instituidor • Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM; federal • Tarifas Portuárias e Aeroportuárias; do instituidor • Adicionais Tarifários; do instituidor 	<ul style="list-style-type: none"> • De pouca intensidade • Idem • Idem • Idem
Contribuições de melhoria (do instituidor)	
Gravames gerais sobre os usuários	
<ul style="list-style-type: none"> • Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre veículos, peças e equipamentos; federal, com redistribuição estadual e municipal • ICMS sobre veículos, peças e equipamentos; estadual, com redistribuição municipal • Imposto sobre a Renda (IR); federal, com redistribuição estadual e municipal • Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN); municipal • Contribuições Sociais; federais 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem • Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM); idem • Idem • Idem • Idem
Pelo valor do patrimônio público	
<ul style="list-style-type: none"> • Arrendamentos; do arrendador • Pagamentos ao poder concedente 	<ul style="list-style-type: none"> • De baixa intensidade • De baixa intensidade

¹² A denominação constitucional do ICMS é Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Diagrama 1: Contribuições dos Usuários do Setor de Transporte



Esse consumo de combustível está intimamente associado à utilização efetiva do sistema viário. Assim, o valor dos encargos cobrado por litro de combustível pode ser relacionado a uma taxa ou a uma tarifa por quilometragem percorrida. Por isto, muitos teóricos consideram o imposto sobre combustível como uma quase-tarifa. No caso da rodovia, alguns congressistas o chamam de “pedágio virtual”. A geração de receitas advindas desse encargo, a mais expressiva das contribuições, só ocorre porque os veículos circulam na malha viária.

ICMS sobre combustíveis e lubrificantes. Este imposto, na verdade sucedâneo tributário do IULCLG, passou a ser de competência estadual, com redistribuição municipal, incidente principalmente sobre os preços da gasolina, álcool e óleo diesel. Seu antecessor, o IULCLG, era de competência federal, sendo também destinado aos estados e municípios, por meio da parcela destinada ao Fundo Rodoviário Nacional (FRN) (Anexo II).

Este imposto resulta do processo de transformação de todos os antigos impostos específicos (sobre combustíveis, serviços de energia elétrica e minerais), vinculados a fundos de aplicações setoriais, em impostos gerais, sem destinação específica. Ampliou-se o campo do antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), anterior à atual Constituição, para alguns produtos (combustíveis e lubrificantes) e alguns serviços (transporte e comunicação) — daí ICMS. O objetivo alegado para esta nova postura tributária foi conferir ao poder público maior grau de liberdade na elaboração dos orçamentos.

Esse procedimento, porém, não retirou desses gravames as características de tributos específicos ou seletivos, em termos econômicos. Sua cobrança continuou podendo ser facilmente associada à utilização, efetiva ou potencial, de um serviço público, oferecido a um subconjunto seletivo de contribuintes, que o continuaram pagando, assemelhando-se mais a tarifas ou taxas que a impostos gerais. Poderiam, também, em muitos casos, ser cobrados proporcionalmente à quantidade de serviço público utilizado ou requerido. Ao contrário, os impostos propriamente ditos têm a característica da generalidade, sem nenhuma correlação, em sua cobrança, com a quantidade ou tipo de serviço prestado.

Assim, o atual ICMS sobre combustíveis e lubrificantes automotivos foi estendido a esses produtos ou serviços. Sucedeu ao antigo IULCLG, historicamente associado ao setor de transporte e, de forma especial, ao setor rodoviário. Foi o tributo que mais contribuiu para o financiamento dos investimentos em rodovias, por intermédio do FRN (Anexo II). Sua transformação em imposto geral pela nova Constituição não mudou sua natureza econômica, pois se manteve a correlação com o serviço utilizado; na verdade, esse gravame continuou a ser uma espécie de tarifa, apesar de ser tratada, na nova ordem tributária, como imposto geral.

Imposto sobre Importação(II). É de competência federal e incide sobre os produtos oriundos do estrangeiro¹³. No entanto, o Governo Federal não o cobrava sobre o petróleo importado pelo Brasil (alíquota zero), alegando a necessi-

¹³ O nome constitucional do tributo é Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros, sendo de uso mais corrente o seu nome abreviado: Imposto sobre Importação – II.

dade de evitar mais um ônus sobre os derivados de petróleo, pois seria repassado predominantemente aos preços da gasolina e do óleo diesel, sobre os quais incidiam, até 1988, o IULCLG e os encargos parafiscais.

Para tentar compensar as perdas de receitas ocorridas na área da União, causadas pela descentralização tributária imposta pela nova Constituição (ver Capítulo 3), o Governo Federal tentou instituir o selo-pedágio, em 1988, e a Taxa de Conservação Rodoviária (TCR), em 1990 (Anexo III). Fracassadas estas tentativas, o Governo Federal optou por ativar a cobrança, a partir de 1991, do Imposto sobre Importação - II do petróleo, prometendo informalmente destinar os recursos daí advindos à preservação da infra-estrutura rodoviária federal. Não se conseguiu o sucesso esperado: o montante arrecadado foi bem menor do que o previsto e a parcela destinada às rodovias, menor ainda¹⁴.

O governo, todavia, passou a reconhecer politicamente a seletividade do tributo e a necessidade de destiná-lo, de forma permanente, às rodovias, muito embora não haja na prática nenhuma solução legal e definitiva.

Encargos Parafiscais. São parcelas destinadas à União, componentes dos preços dos combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo, e que não guardam qualquer relação com os custos de produção, distribuição, revenda ou fiscalização desses produtos nem constituem tributos, de acordo com a ordem jurídica. Servem para subsidiar o preço de outros derivados de petróleo, principalmente do gás liquefeito do petróleo (GLP), inclusive para ressarcir o governo de alegados subsídios históricos à gasolina (diferenças cambiais não cobertas pelo preço do derivado, entre outros). Têm sido cobrados predominantemente do usuário rodoviário.

A Constituição de 1988 não interferiu nessa sistemática, adotada há várias décadas. Sua cobrança não é transparente para a sociedade, posto que não se divulga a composição dos preços de todos os derivados do petróleo. Sua destinação não é como a de um tributo geral para os tesouros gerais dos governos, mas constitui uma transferência para outros setores, determinada pelo Poder Executivo federal. Constitui um subsídio cruzado entre os derivados de petróleo, que encarece a gasolina para reduzir o preço de outros combustíveis, sobretudo o gás de cozinha.

¹⁴ Prevvia-se para 1992 uma arrecadação de US\$800 milhões; em 1999 foram obtidos apenas US\$250 milhões. O Governo, para não ferir a Constituição, garante, a cada exercício, dotações gerais no orçamento anual equivalentes às arrecadações do imposto de importação relativas ao petróleo. Daí, porém, desconta, por força de dispositivo constitucional, a parcela vinculada à educação (18%), além de outra parte devida à Petrobrás, por efeito *draw back*, devido à exportação de derivados de petróleo. O fluxo médio anual de recursos para o setor de transporte não superou US\$200 milhões.

Em 1983, o Congresso Nacional deu uma prova inequívoca de reconhecimento destes encargos parafiscais como contribuições dos usuários de transporte ao aprovar a Emenda Constitucional Passos Porto, que, entre outras providências, destinava parte destes gravames ao FRN (Anexo II). A situação, contudo, não se alterou, pois o Governo Federal evitou aplicar na prática essa emenda, suprimindo as parcelas ou alíneas dos encargos parafiscais e reduzindo as alíquotas do IULCLG. De forma compensatória, o governo incluiu no preço dos derivados de petróleo o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)¹⁵, não sujeito às disposições da Emenda Passos Porto. A Constituinte de 1988 não manteve a posição da emenda referida, voltando, assim, os encargos parafiscais a não ter destinação para o setor de transporte.

Muitos anos depois, pela primeira vez, o governo se pronunciaria publicamente sobre o assunto. A 10 de novembro de 1999, o jornal *Correio Braziliense* publicou uma entrevista em que informou: “‘O Governo estuda a possibilidade de criar uma contribuição sobre a gasolina, o gás de cozinha, o diesel e o querosene de aviação’, revelou ontem o Ministro de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho. A informação foi confirmada pelo Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Cláudio Considera. O preço final não será alterado, porque, na prática, o consumidor já paga um imposto disfarçado sobre os derivados de petróleo. Trata-se da *Parcela de Preço Específico* [PPE] que está embutida no preço dos combustíveis... *O consumidor paga o imposto disfarçado toda vez que compra combustíveis e derivados*. O dinheiro serve, entre outras finalidades, para cobrir o frete e o subsídio do álcool e ressarcir os cofres públicos pelo subsídio pago à gasolina ao longo de décadas. A receita da PPE vem da diferença entre o custo de produção da Petrobrás e os preços pagos pelos consumidores.” (Os grifos são nossos.)

Gravames sobre a propriedade de veículos rodoviários.

Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores (IPVA). Tem caráter estadual, com redistribuição aos municípios, e é cobrado anualmente sobre o valor venal dos veículos rodoviários¹⁶. É sucedâneo da antiga TRU, cuja natureza, como o próprio nome indica, sempre esteve associada à utilização, efetiva ou potencial,

¹⁵ Imposto sobre Operações Financeiras é o nome coloquial deste tributo. Sua denominação constitucional é Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários.

¹⁶ O IPVA pode ser cobrado de veículos não rodoviários, como embarcações e aeronaves; na prática, porém, isso não tem ocorrido.

da malha rodoviária. Sua transformação de taxa em imposto sem destinação específica ocorreu em fins de 1985; a Constituição de 1988 apenas consagrou o novo esquema tributário. Na prática, não mudou sua forma de cobrança, mas sua competência passou da esfera federal para a estadual, ficando 50% destinados aos municípios.

No entanto, sua característica essencial não mudou. O chamado imposto continuou sendo uma taxa, cobrada dos proprietários de veículos rodoviários, que não podem circular pelas vias sem tê-la pago (no caso dos impostos, o contribuinte não fica privado dos serviços prestados; caso não pague, impõe-se-lhe outro tipo de sanção). À cobrança do IPVA associa-se a oferta de uma dada infraestrutura rodoviária colocada à disposição do contribuinte. Trata-se de um encargo que recai exclusivamente sobre o contribuinte rodoviário. Assim, na realidade, é uma contribuição específica do usuário.

Multas. São devidas, de modo geral, por proprietários de veículos, por infrações ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Entre seus motivos figuram também a desobediência à legislação federal do transporte de cargas perigosas, bem como infrações aos regulamentos de transporte público sob responsabilidade dos poderes públicos concedentes, federal, estadual e municipal. Os poderes públicos locais estabelecem também diversas taxas, como, por exemplo, a taxa de licenciamento dos veículos automotores (estadual).

Encargos Com Base no Preço dos Serviços de Transporte.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é cobrado sobre o valor dos fretes para o transporte de carga e sobre os preços das passagens para o transporte de passageiros interestadual e intermunicipal. Esse tributo substituiu o Imposto sobre Transporte (IST). Contudo, uma vez transformado em imposto geral, incidindo sobre serviços, não guarda as características básicas de tributo sobre o valor agregado, como o ICMS, cobrado sobre o valor agregado de produtos com várias fases de produção. Isto causou várias dificuldades para apuração da sua base de cálculo. A semelhança com o antigo IST continuou muito forte. A Constituição apenas mudou o nome deste gravame, sem mudar a sua característica econômica de adicional tarifário.

Contribuições da cobrança de tarifas.

Pedágio rodoviário. Os pedágios rodoviários tiveram três fases distintas. Antes da Constituição de 1988 eram cobrados, desde 1969, nas rodovias federais de pista dupla, inclusive na Ponte Rio–Niterói e, desde 1947, nas auto-estradas do estado

de São Paulo. Estes pedágios eram operados pelos próprios governos e a maioria era deficitária.

A segunda fase correspondeu à desativação dos pedágios federais, logo após a promulgação da nova Constituição, em outubro de 1988, com a instituição do selo-pedágio na área federal, na tentativa frustrada¹⁷ de generalizar a cobrança de pedágio. Em contrapartida, foi extinta a forma tradicional de cobrança por postos nas estradas sob jurisdição da União. O selo-pedágio fracassou e foi abolido em agosto de 1990, sem que se restabelecesse a antiga forma de cobrança de pedágio federal. No entanto, os pedágios permaneceram no estado de São Paulo e, em 1989, foram implantados pelo Governo do estado do Espírito Santo, na terceira Ponte de Vitória.

Seguiu-se a terceira e atual fase, caracterizada pela intensificação do pedágio. Com a adoção do regime de concessões à iniciativa privada, o Governo Federal retomou a cobrança de pedágio, a partir de 1996. O sistema foi estendido a outros estados e, por meio da Lei 9.277, de 1996 (Anexo IV), permitiu-se a delegação de rodovias federais a estados e municípios, mediante convênios com a União, e a implantação de novos pedágios por concessões privadas.

Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). De longa data é cobrado dos usuários da navegação marítima interior e hidroviária, incidindo sobre as importações. A nova Constituição não interferiu em sua cobrança.

Historicamente, foi utilizado para financiar a indústria de construção naval brasileira, por meio do Fundo de Marinha Mercante (FMM). De 1970 a 1985, o FMM fez do parque de construção naval brasileiro um dos maiores do mundo. No entanto, a construção naval brasileira veio a sofrer forte declínio devido a diversos fatores¹⁸, entre eles a falta de competitividade das embarcações brasileiras no mercado internacional. A partir de 1991, as alíquotas desse adicional foram reduzidas à metade e sua arrecadação caiu mais ainda. No seu auge, a indústria de construção naval chegou a empregar 40.000 trabalhadores diretos; hoje emprega apenas 2.000.

¹⁷ Os principais fatores que contribuíram para o fracasso do selo-pedágio foram: a falta de estrutura adequada de fiscalização; a facilidade de falsificação; a dificuldade de reconhecimento dos selos pela fiscalização; a falta de facilidades para compra dos selos, só disponíveis em agências dos Correios; inúmeras contestações judiciais; e a aversão da população ao novo encargo por não serem realizadas as melhorias esperadas nas estradas, o que propiciou a desobediência civil.

¹⁸ Geipot, *Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira*, 1999, 4 volumes; *Política Governamental e Competitividade da Indústria Brasileira de Construção Naval*, 2 volumes, 1999.

O AFRMM foi contestado na Justiça após a Constituição de 1988. Argumentava-se que era um verdadeiro imposto e, portanto, não poderia ser vinculado. Os juízes, porém, negaram as causas contestatórias em todas as instâncias, alegando que o AFRMM não constituía um imposto, mas sim um adicional tarifário. Assim, este adicional é uma contribuição específica do usuário do transporte aquaviário. Contudo, é polêmica sua destinação à indústria de construção naval, posto que esta não faz parte, a rigor, do setor de transporte (de serviços), mas sim do setor industrial. Por analogia, seria válido admitir que as contribuições sobre combustíveis financiassem a indústria automobilística.

Tarifas Portuárias. São cobradas dos usuários dos portos públicos. De 1939 até 1993, seguiam uma estruturação tarifária complicada, por força de lei, sendo os seus valores determinados de forma centralizada pelo Governo Federal. A Lei 8.630, de 1993 (Lei de Modernização dos Portos¹⁹ – Anexo IV), descentralizou o sistema de tarifação portuária, ficando sua aprovação a cargo do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), instituído em cada porto, onde participam, segundo a Lei, quatro blocos de representantes da sociedade: governos (União, estado e município em que se situa o porto); usuários; operadores; e trabalhadores, sendo que cada bloco tem direito a um voto. A estrutura tarifária dos portos brasileiros foi simplificada paulatinamente, passando de dezessete tarifas básicas para apenas sete, com tendência a baixar para cinco²⁰.

Tarifas Aeroportuárias. São pagas pelos usuários dos aeroportos brasileiros. Sua administração é centralizada pela Empresa Aeroportuária Brasileira (Infraero), vinculada ao Ministério da Defesa (até há pouco tempo, ao extinto Ministério da Aeronáutica). Os aeroportos deficitários são financiados pelos superavitários. Este é um dos motivos da resistência à descentralização dos aeroportos brasileiros e à privatização de sua operação.

Adicionais Tarifários para Transportes Urbanos. Em algumas cidades ou regiões metropolitanas, inclui-se mais uma parcela nos preços das passagens de transportes coletivos para financiar o gerenciamento, controle ou fiscalização desse tipo de atividade. Por exemplo, no Distrito Federal, adicionam-se aos valores das

¹⁹ Lei 8.630/1993: “Art.51 - As administrações dos portos organizados devem adotar estruturas de tarifas adequadas aos respectivos sistemas operacionais, em substituição ao modelo tarifário previsto no Decreto nº 24.508, de 29 de junho de 1934, e suas alterações.” Nesta lei, o porto organizado corresponde ao de uso público; os demais, às instalações portuárias de uso privativo, podendo movimentar cargas de terceiros.

²⁰ Geipot/BIRD. *A Reforma Portuária Brasileira – 1.3.2 – Política Tarifária* (pag. 61 a 63), junho de 1999.

tarifas até 4% dos preços das passagens dos coletivos, cujo montante arrecadado é administrado por um órgão gestor²¹ dos transportes públicos, o Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos (DMTU).

Taxas de Fiscalização. Estão sendo instituídas em várias agências nacionais, com objetivos semelhantes aos órgãos gestores de transportes urbanos acima mencionados. Essas taxas já existem para os concessionários de serviços públicos das agências nacionais de telecomunicações, energia elétrica e petróleo. Para o setor de transporte, já foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o projeto de lei que extingue diversas entidades federais de transporte e cria para substituí-las a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), entidades reguladoras dos segmentos privatizados dos setores mencionados, além do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT). Para o setor aéreo está em processo de apreciação pelo Legislativo a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Em alguns estados da Federação já está ocorrendo, também, processo semelhante. No caso da União, a propositura legal aprovada para os transportes terrestres e aquaviários, contudo, não prevê uma taxa específica de fiscalização para a exploração dos serviços de transporte.

Contribuições de Melhoria.

Decorrem de obras públicas e estão previstas desde a Constituição de 1967, mas nunca foram adotadas de forma regular por qualquer das três esferas de poder da República. Sua cobrança atingiria os beneficiários de obras públicas do setor de transporte que tenham valorizado seus imóveis ou negócios. Uma das principais dificuldades alegadas para sua cobrança é que configurariam uma bitributação: seu gravame já seria captado pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), calculado com base no valor venal dos imóveis, que seriam valorizados pela obras realizadas.

Contribuições Gerais.

Recaem sobre o contribuinte que usa a infra-estrutura do SNV, mas não constituem contribuições específicas em sentido restrito; são contribuições gerais, cobradas de quaisquer agentes econômicos, independentemente do ramo de atividade que exerçam. Suas bases de cobrança são amplas, extrapolando apenas um setor. Assim, não são gravames peculiares do setor de transporte, nem as receitas públicas por elas geradas têm como componentes predominantes os pagamentos feitos por usuários

²¹ Esse tipo de órgão é precursor das agências que agora estão sendo criadas, em vários setores, pelo Governo Federal, como parte da sua reforma administrativa.

de transportes. No entanto, os órgãos arrecadadores públicos não costumam discriminar o setor de transporte nas arrecadações destes tributos gerais, o que dificulta sua aferição para fins deste trabalho. Incluem os seguintes gravames, essencialmente os mesmos antes e depois da Constituição de 1988.

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os veículos automotores, inclusive aeronaves e embarcações, peças e equipamentos, de competência federal, com redistribuição para os estados, Distrito Federal e municípios.

Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com base tributária análoga à do IPI, mas de competência estadual, com redistribuição municipal.

Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (Imposto de Renda-IR). De competência federal, com redistribuição estadual e municipal, devido pelas empresas transportadoras de carga e de passageiros, assim como pelos transportadores autônomos e pelos fabricantes de veículos, peças, componentes e equipamentos.

Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (IS), de competência municipal, que incide sobre quaisquer tipos de serviços, inclusive transportes, variando sua incidência de município para município.

Contribuições Sociais, que incidem sobre todos os setores da sociedade brasileira: Confins, Finsocial e Pis-Pasep.

Um dos argumentos usados para não incluir estes encargos gerais como contribuições específicas dos usuários rodoviários é que estes tributos estão sendo usados cada vez mais como instrumentos de políticas públicas. Em especial, as alíquotas do IPI e do ICMS sobre veículos têm sido, às vezes, reduzidas temporariamente, no contexto de uma política industrial de manutenção da renda e do emprego. Há muito tempo os táxis também estão isentos de IPI e, às vezes, também de ICMS. Dessa forma, sua arrecadação oscilaria independentemente da demanda por serviços de transporte.

Pagamentos pelo Valor da Infra-estrutura.

Os pagamentos pelo uso do patrimônio público do setor de transporte, *strictu sensu*, não podem ser considerados como contribuições dos usuários propriamente ditas, pois já estão cobertos pelos valores dos pedágios ou tarifas cobrados pelos concessionários, permissionários, autorizatários ou arrendatários privados pelo uso da infra-estrutura pública concedida. Assim, as arrecadações dos sistemas outorgados constituem receitas privadas. No entanto, as parcelas pagas ao poder concedente por estes entes privados, que passam a gerir e operar o patri-

mônio público, constituem, no fundo, transferência de parcela de contribuições dos usuários de entes particulares para a formação das receitas governamentais, que podem ser discriminadas em dois tipos de pagamentos de operadores.

Os *arrendamentos* sempre foram permitidos, mas pouco utilizados. A intensificação de seu uso passou a ocorrer no modelo de privatização da operação portuária adotado pela Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630, de 1993 – Anexo VI). Nesse modelo, o porto continua administrado pelo poder público, mas suas áreas operacionais são arrendadas à iniciativa privada. Os arrendamentos, também, passaram a ser intensamente aplicados pelo modelo de concessões das infra-estruturas do transporte ferroviário de carga. O Projeto de Lei 1.176/95 (Anexo IV), que dispõe sobre as diretrizes para o SNV, em fase final de aprovação pelo Congresso Nacional, prevê a possibilidade de estender esse modelo a todas as modalidades de transporte.

Os *valores pagos pelas aquisições de concessões* ocorrem sempre que o processo licitatório for o da maior oferta ou misto (menor tarifa e melhor oferta), conforme previsto na Lei das Concessões (Lei 8.987, de 1995, Anexo IV), ou por meio de leilão. Foram adotados, principalmente, nas privatizações ferroviárias e em algumas concessões de rodovias (caso do estado de São Paulo).

Página en blanco a propósito



Usos e Fontes do Financiamento Governamental para a Infra-Estrutura de Transporte

ELEMENTOS REFERENCIAIS DE USOS E FONTES

Tradicionalmente, podem ser considerados, de forma referencial e teórica, os seguintes tipos principais de fontes ou receitas, do ponto de vista do governo, para o financiamento de gastos governamentais com a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação (SNV).

Receitas Próprias ou Fontes Próprias.

São as relacionadas, direta ou indiretamente, com a exploração ou operação de um determinado sistema. Podem ser discriminadas em cinco tipos.

*Receitas tarifárias ou operacionais*²². São as advindas da cobrança de tarifas pela prestação de serviços públicos, incluindo-se o pedágio. Antes da Constituição de 1988 os pedágios eram todos operados pelos próprios governos. Atualmente quase todos os pedágios são administrados por concessionários, constituindo receitas destes entes privados e não mais receitas do poder público ou concedente. Com a privatização das ferrovias e dos portos, em regime de arrendamento, estas receitas perderam significância, do ponto de vista do governo, com exceção do sistema aeroportuário, que o governo ainda opera.

*Receitas vinculadas*²³. São as compostas por arrecadações derivadas da cobrança de tributos seletivos ou específicos e destinadas, por imperativo legal, a

²² Podem ser aí consideradas as receitas operacionais advindas da cobrança de bens ou serviços meritórios, não propriamente públicos, cujos preços são formados no mercado, mas que são oferecidos pelo governo. No setor de transporte, estas receitas eram formadas, por exemplo, pela venda de serviços de transporte ferroviário de carga. Esse tipo de serviço está hoje totalmente privatizado, sendo oferecido pela iniciativa privada, em regime de concessão, a preços de mercado. Assim, essas receitas não são, para fins práticos, consideradas neste trabalho, que objetiva avaliar o financiamento dos gastos públicos com a infra-estrutura de transportes.

²³ As receitas vinculadas foram muito intensas antes da Constituição de 1988, principalmente antes de 1975. São hoje praticamente inexistentes, muito embora possam, teoricamente, existir na forma de taxas, contribuições de melhoria ou contribuição social. A atual Carta Magna as proíbe para os im-

um determinado setor ou sistema. Conforme se mostrou no capítulo anterior, podem ser vistas como receitas oriundas de quase-tarifas; na maioria das vezes, são primeiro alocadas a um fundo e posteriormente repassadas ao setor ou sistema devido.

Receitas derivadas de outorgas. Passaram a existir após a aplicação do Programa Nacional de Desestatização no setor de transporte. Advêm de arrendamentos de áreas de portos públicos, de pagamentos por concessões ou arrendamentos ferroviários, de pagamentos por permissão de linhas de ônibus interestaduais ou internacionais ou “verbas” de fiscalização de rodovias concessionadas pelo Governo Federal ou pagamentos por concessões onerosas, adotadas por exemplo pelo governo do estado de São Paulo, para as rodovias concessionadas.

Receitas patrimoniais. São as oriundas da venda de bens patrimoniais; são muito comuns, mas de valor inexpressivo para fins deste trabalho.

Receitas de multa. Geralmente se destinam aos próprios setores em que são aplicadas e recolhidas, muitas vezes com destinação específica; são exemplos as multas por infrações de trânsito e pelo transporte de cargas perigosas²⁴.

Transferências Governamentais.

São constituídas por recursos que integram os tesouros da União, dos estados ou dos municípios, formados, de modo geral, pela arrecadação de tributos gerais, repassados para os órgãos governamentais específicos de transportes para serem aplicados no SNV, por meio de dotações dos orçamentos anuais. Constituem, atualmente, a principal fonte de financiamento dos gastos públicos no setor de transporte.

Operações de Crédito.

Constituem formas de captação de recursos ou capital de terceiros, sob a forma de empréstimos de curto ou longo prazo. Apenas estes últimos são relevantes para este trabalho, posto que sua finalidade é avaliar o financiamento da infra-estrutura de

postos, exceto para educação; recentemente, em caráter temporário, foi criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza Financeira (conhecida por CPMF, ou imposto sobre o cheque), vinculada ao Fundo Nacional da Saúde, principalmente.

²⁴ As multas por infrações de trânsito podem ser consideradas expressivas em âmbito nacional e geralmente são aplicadas à segurança no trânsito. Contudo, é muito difícil estimar suas arrecadações, pois são aplicadas por vários órgãos dos governos federal, estaduais e municipais (Ministério dos Transportes, DNER; Ministério da Justiça, Denatran; Detrans e Departamentos Estaduais de Trânsito, DERs e órgãos municipais).

transportes, cujos projetos são de longa maturação. Podem não ser consideradas, *strictu sensu*, fontes de recursos, mas antecipações de receitas, a serem amortizadas com recursos gerados futuramente pelo empreendimento que está sendo executado no momento atual. São muito adotadas em países como o Brasil, carentes de recursos e em processo de desenvolvimento. São opções economicamente válidas quando a taxa interna de retorno do projeto, objeto do empréstimo, é maior do que a obtida para o mesmo projeto executado apenas com recursos próprios.²⁵

No que se refere aos usos ou despesas governamentais com a infra-estrutura do SNV, podem ser considerados, em termos referenciais, três tipos de gastos.

Despesas Correntes.

Incluem as despesas com o pessoal e encargos sociais dos órgãos de governo que atuam no setor, discriminadas em dois tipos:

- as de gerenciamento ou de administração da infra-estrutura pública dos transportes; e
- as operacionais (na atual conjuntura, com a maioria dos sistemas privatizados, as despesas operacionais têm importância menor).

Despesas de capital.

Correspondem às despesas com investimentos necessários à preservação da infra-estrutura (depreciação de sistemas: recuperação de vias ou terminais ou reposição de equipamentos), ou necessários à adequação dos sistemas ao seu crescimento natural, ou mesmo à expansão para atender a nova demanda. Os investimentos financeiros são classificados aí, no orçamento da União. No setor de transporte, referem-se principalmente às aplicações do Fundo de Marinha Mercante (FMM), fora do âmbito deste trabalho.

Despesas com o Serviço da Dívida.

Referem-se aos pagamentos de juros e amortização de empréstimos já contraídos. O critério principal que orienta as classificações referidas é a constatação de que

²⁵ No Brasil, tem sido comum recorrer-se a empréstimos de entidades internacionais, como o BID e o Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD); internamente recorre-se ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com fraca atuação no setor de infra-estrutura de transportes, exceto na área urbana. No setor de construção naval, podem ser citados os empréstimos concedidos para a construção e reparo de navios; contudo, não constituem financiamentos à infra-estrutura pública, mas sim à indústria naval, embora esteja subordinada ao Ministério dos Transportes. A gestão financeira destes empréstimos compete, no entanto, ao BNDES.

as despesas ou receitas estão correlacionadas com a exploração dos sistemas em foco. As outras classificações tradicionais, como despesas ou custos fixos e variáveis, não são objeto principal deste trabalho, mas podem ser usadas como instrumentos auxiliares²⁶. Os orçamentos anuais da União e as respectivas execuções orçamentárias não seguem exatamente as classificações sugeridas, mas podem ser devidamente compatibilizados (a rubrica “receitas vinculadas” não existe nos orçamentos nem na contabilidade pública, mas e perfeitamente identificável, pois assinala-se a sua origem).

Não existe também uma doutrina consagrada que associe de forma exclusiva um determinado tipo de receita ou fonte a um tipo específico de aplicação, despesa ou uso desta receita. Em linhas gerais, pode-se dizer apenas que as operações de crédito de longo prazo são destinadas, preferencialmente, a investimentos de longa maturação, como costuma ser o caso de aplicações na melhoria ou expansão da infra-estrutura de transporte. A associação de um determinado tipo de receita a um determinado tipo de gasto depende de cada situação específica.

USOS E FONTES DO GOVERNO FEDERAL NO ÚLTIMO QÜINQÜÊNIO

Em termos de usos e fontes, os valores orçamentários executados estão disponíveis apenas para os últimos cinco anos do Ministério dos Transportes. Estes dados oferecem uma idéia significativa, mas parcial, dos gastos federais com infra-estrutura de transporte. Não incluem as despesas com os aeroportos brasileiros vinculados ao Ministério da Defesa por intermédio da Empresa Aeroportuária Brasileira (Infraero). Os gastos do setor aéreo são financiados por taxas e tarifas específicas e não são analisados aqui devido à pequena participação do transporte aéreo na matriz modal de transportes (ver Capítulo 1).

Tampouco se dispõe de dados sobre o setor de transporte dos estados e municípios brasileiros, por não existir consolidação a nível nacional. Não é possível avaliar quantitativamente os usos e aplicações em transportes em extensão nacional. No entanto, as considerações extraídas para o setor federal podem ser, qualitativamente, extrapoladas para os estados e municípios, exceto no que se refere aos transportes urbanos, que são, pela nova Constituição, de competência exclusiva dos poderes públicos locais, de características muito diferenciadas e específicas. As receitas e aplicações com o FMM, formado com o AFRMM, são

²⁶ Existem autores segundo os quais as taxas deveriam cobrir os custos fixos dos sistemas explorados (neste caso, por exemplo, deveria existir uma taxa rodoviária para cobrir as despesas fixas com a malha viária e um imposto seletivo — ou tarifa — para ressarcimento dos custos variáveis).

contabilizadas no Ministério dos Transportes; no entanto, como não se referem a gastos com a infra-estrutura dos transportes, mas ao fomento à indústria naval, não foram consideradas neste trabalho.

Dessa forma, em termos do Governo Federal, nota-se (Tabela 7) um forte crescimento dos investimentos no quinquênio: de 31% do total em 1995, passam para 48% em 1999, chegando a atingir 55% em 1998. Desde 1997, superam as despesas correntes.

Quanto às fontes de financiamento, a quase totalidade dos gastos vem sendo financiada com recursos gerais do Tesouro Nacional livres, ou seja, sem vinculação a quaisquer tipos de despesas, fundos ou órgãos. Esta é a característica essencial do modelo de financiamento de gastos governamentais com a infra-estrutura de transportes, após a Constituição de 1988: as receitas próprias, advindas da cobrança de contribuições dos usuários, embora cobradas de forma significativa do contribuinte (ver próximo tópico), não são transferidas como receitas vinculadas ou de exploração para o setor de transporte. No entanto, antes de 1988, em especial antes de 1975, as receitas próprias eram bastante expressivas, financiando com intensidade os gastos públicos em transportes.

A única fonte alternativa aos recursos gerais do Tesouro para o financiamento dos dispêndios públicos passaram a ser as operações de crédito de longo prazo, principalmente mediante empréstimos internacionais (BID e Banco Mundial), destinadas aos investimentos do governo no setor. Estas operações representaram, em 1999, 22% dos gastos com investimentos, contra 12% em 1995. Na verdade, este aumento de recursos advindo de empréstimos é decorrência da ausência de recursos próprios para financiar as despesas públicas com a infra-estrutura dos transportes.

O foco de interesse deste trabalho são os investimentos destinados à infra-estrutura do setor de transporte. Estes são pormenorizados na Tabela 10, mostrando os investimentos conforme apropriação do Ministério dos Transportes, excluídos apenas aqueles relativos ao FMM, apresentando a composição dos investimentos por modalidade de transporte²⁷.

²⁷ Tradicionalmente, o Ministério dos Transportes classifica como investimentos as despesas com a conservação rotineira e preventiva e a manutenção da sinalização. Do ponto de vista teórico, porém, estes gastos deveriam ser apropriados como despesas correntes. Neste trabalho, estimar-se-ão os gastos necessários para preservar o patrimônio viário, motivo pelo qual essas despesas continuarão a ser consideradas da forma que vêm sendo apresentadas. Por outro lado, as despesas incluídas nas rubricas de construção e pavimentação referem-se à expansão da malha viária, não constituindo, em princípio, dispêndios voltados para a preservação dos sistemas de transportes, objeto principal deste trabalho.

Tabela 7

**Despesas do Ministério dos Transportes por
Fonte de Recursos com o SNV***

Em US\$10⁶ de 1999

Usos/Recursos do Tesouro Nacional	1995	1996	1997	1998	1999
Despesas correntes	1.217	1.183	1.115	1.045	951
Livres	1.176	1.106	990	932	876
Contrapartida	0	35	83	23	1
Operações de crédito	1	2	0	36	2
Outras fontes	40	40	42	54	72
Investimentos	657	1.011	1.474	1.628	1.133
Livres	490	784	962	979	641
Contrapartida	79	97	162	183	126
Operações de crédito	79	124	343	456	355
Outras fontes	9	6	7	10	11
Serviços da dívida	203	166	150	157	248
Livres	202	166	150	157	248
Contrapartida	0	0	0	0	0
Operações de crédito	0	0	0	0	0
Outras fontes	1	0	0	0	0
Investimentos financeiros	52	66	122	125	75
Livres	52	41	86	87	40
Contrapartida	0	25	36	26	5
Operações de crédito	0	0	0	12	30
Outras fontes	0	0	0	0	0
Total	2.129	2.426	2.861	2.955	2.407
Livres	1.911	2.097	2.188	2.154	1.805
Contrapartida	79	157	281	233	132
Operações de crédito	80	126	343	504	387
Outras fontes	59	46	49	64	83

* Valores originais em moeda corrente, corrigidos para 1999 pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (GP-DI), transformados em dólares, considerando-se o valor médio de R\$1,81/US\$1,00 para o ano de 1999, com base na cotação diária fornecida pelo Banco Central do Brasil.

Fonte: Ministério dos Transportes, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, diversos quadros, fevereiro de 2000.

Tabela 8

**Investimentos do Ministério dos Transportes com o SNV,
por Modo de Transporte***

Em US\$10⁶ de 1999

Investimentos	1995	1996	1997	1998	1999
Rodovias	412	694	928	1.085	772
Construção e pavimentação	43	133	224	267	176
Adequação de capacidade	60	209	387	520	327
Restauração	170	242	176	182	180
Conservação	97	74	102	76	48
Pontos críticos (eliminação)	8	13	20	27	13
Manutenção da sinalização	5	9	17	11	22
Indenizações	28	13	1	0	2
Outras	1	1	1	2	4
Transportes urbanos	139	132	210	216	171
Portos	85	117	204	224	100
Ferrovias	17	57	100	89	63
Hidrovias interiores	4	11	32	14	27
Total	657	1.011	1.474	1.628	1.133

* Valores originais em moeda (reais) corrente, corrigidos para 1999 pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (GP-DI), transformados em dólares, considerando-se o valor médio de R\$1,81/US\$1,00 para o ano de 1999, com base na cotação diária fornecida pelo Banco Central do Brasil.

Fonte: Ministério dos Transportes, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, diversos quadros, fevereiro de 2000.

A parte mais significativa dos investimentos está concentrada na modalidade rodoviária. Em 1999, os gastos com investimentos representaram 68% do total com esta rubrica e em 1995 foram de 63%. Esta primazia de recursos para o setor rodoviário está compatível com a matriz modal dos transportes brasileiros (ver Capítulo 1).

Na distribuição de recursos, há uma participação relativamente grande dos transportes urbanos na área federal²⁸. Em 1999, estes gastos representaram 15% dos investimentos, todos em sistemas ferroviários de passageiros. Estes gastos são elevados quando comparados com os das demais modalidades em 1999: os portos receberam apenas 8,8% dos recursos; as ferrovias de carga, 5,6%; as hidrovias interiores, 2,4%. Nos anos anteriores a posição relativa foi semelhante à de 1999.

Os gastos com transporte ferroviário urbano de passageiros metropolitanos destinam-se em parte aos sistemas ainda não estadualizados ou municipalizados da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), herança anterior à Constituição de 1988. Aplicam-se também recursos em outros sistemas, como nos metrô de Brasília e Rio de Janeiro. Com a estadualização dos transportes de passageiros de subúrbio de São Paulo e Rio de Janeiro, que representam cerca de 80% do sistema, estes gastos, em princípio, deveriam diminuir. Contudo, os demais estados têm mostrado relutância em assumir estes sistemas sem que o Governo Federal realize elevados gastos com a recuperação e modernização das linhas existentes, o que vem requerendo altos investimentos.

Devido a sua magnitude, discriminam-se os gastos com investimentos governamentais no setor rodoviário (Tabela 8). Neste grupo de despesas, os gastos com restauração mantêm uma magnitude relativamente constante de aproximadamente US\$180 milhões. Contudo, sua participação é decrescente em relação ao total investido em rodovias: de 41% em 1995, cai para 23% em 1999; esta queda pode, em parte, ser explicada pela privatização de rodovias federais importantes. Este montante é tido, pelas próprias autoridades governamentais, como insuficiente para as necessidades federais do país (no Capítulo 6, Tabela 16, aponta-se uma necessidade anual de US\$654 milhões).

²⁸ A Constituição atual confere a responsabilidade pelo transporte coletivo, de interesse local, ao município e de forma residual pelo transporte intermunicipal, inclusive nas regiões metropolitanas, aos Estados: "Art. 21. Compete à União: ... XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: ... e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; ... Art. 25. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. ... § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. ... Art. 30. Compete aos Municípios: ... V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, *incluído o de transporte coletivo*, que tem caráter essencial." (Grifos dos autores.)

As despesas com construção e pavimentação de rodovias aumentaram sua participação no montante de investimentos para 23% no último quadriênio, quando, em 1995, foram de 10% do total investido.

As ampliações de capacidade, em especial duplicação de rodovias e terceiras faixas, tiveram um crescimento significativo neste período; atingiram o seu maior montante em 1998, US\$520 milhões (48% do total dos investimentos); em 1999, foram investidos nesta rubrica US\$327 milhões (42%), contra apenas US\$60 milhões em 1995 (14% dos investimentos). A intensificação das obras de ampliação de capacidade pode ser considerada um dos aspectos mais positivos da política governamental, por estar concentrada em rodovias de altíssima densidade de tráfego, entre elas as ligações São Paulo-Curitiba-Florianópolis e São Paulo-Belo Horizonte, já saturadas havia anos, com um exagerado número de acidentes (têm sido chamadas “rodovias da morte” pela população). A falta de capacidade e segurança nestas vias já constituía um entrave ao desenvolvimento econômico e social de toda a sua área de influência. Há inclusive uma pressão da sociedade para acelerar o programa de ampliações de capacidade. Estas obras adequam a capacidade das vias à demanda e também restauram as pistas existentes. Nesse tipo de projeto têm sido fundamentais as operações de crédito, via financiamentos internacionais — BID e o Banco Japonês de Cooperação Internacional (BJCI).

Os gastos com conservação das estradas apresentam aspectos críticos: no quinquênio analisado mostram um comportamento irregular, quando deveriam ter um fluxo adequado e estável, uma vez que a extensão a ser conservada variou pouco durante todo o período em foco. Seu maior montante foi de US\$102 milhões em 1997, caindo em seguida para apenas US\$48 milhões em 1999; este valor pode ser considerado muito baixo, quando se estima que são necessários cerca de US\$179 milhões (ver Capítulo 6, Tabela 16) para manter as estradas em condições razoáveis de funcionamento, já se considerando aí a passagem das rodovias pedagiadas para a iniciativa privada. A trajetória decrescente destes gastos tem sido oposta à do esforço para a ampliação de capacidade, financiada, em boa parte, por operações de crédito. Isto mostra certa dificuldade do Ministério dos Transportes em colocar a conservação como primeira prioridade no orçamento da União, posto que os demais gastos com investimentos podem ser perdidos, a médio ou a longo prazo, se a conservação rotineira e preventiva não for efetuada com regularidade, além de aumentar a curto prazo o número de estradas em condições ruins e péssimas.

Os gastos com diversas outras despesas importantes têm baixo significado no valor global dos investimentos. A eliminação de pontos críticos deveria ter

uma magnitude muito maior para evitar congestionamentos e gargalos no fluxo de tráfego e reduzir acidentes; parte dos pontos críticos está incluída nas adequações de capacidades ou nas restaurações. De forma análoga, os gastos com a manutenção da sinalização deveriam ter prioridade mais alta.

Em suma, o modelo de gastos federais em transportes está centrado em recursos gerais do Tesouro Nacional, dependendo quase exclusivamente de dotações orçamentárias anuais. A ausência de recursos próprios deixa o setor sem condições de preservar adequadamente o patrimônio viário existente, pois não se garante o mínimo de recursos para o funcionamento eficiente da atual malha viária. Faltam fundos para assegurar a conservação adequada e restaurar os sistemas, bem como para manter a sinalização e eliminar pontos críticos. Isso impõe ao sistema rodoviário condições críticas e um círculo vicioso. A situação é semelhante na maioria dos estados brasileiros, embora sua quantificação não se enquadre no escopo do presente trabalho.

AS CONTRIBUIÇÕES DOS USUÁRIOS NO ÚLTIMO BIÊNIO, COMPARADAS A PERÍODOS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os usuários das malhas viárias no Brasil têm contribuído de forma expressiva para os cofres dos tesouros públicos, atualmente com montantes superiores às suas contribuições anteriores à Constituição de 1988. Mesmo assim há, paradoxalmente, insuficiência de recursos orçamentários e falta de recursos próprios para financiar os gastos governamentais com a infra-estrutura dos transportes no Brasil.

Esta situação está refletida na Tabela 9, que mostra os montantes das contribuições que correspondem ao uso da infra-estrutura do SNV. Para fins comparativos, estes montantes estão distribuídos em dois grandes grupos: as arrecadações obtidas antes da Constituição de 1988 (máximas²⁹, ou seja, as maiores historicamente e a média anual dos dois anos anteriores à Constituição — 1987-88) e as que foram apuradas mais recentemente (1998 e 1999).

²⁹ As receitas máximas apresentadas correspondem às maiores receitas próprias anuais, considerando-se cada tributo isoladamente, obtidas antes da Constituição de 1988, mostradas na Tabela 18 do Anexo II. Os encargos parafiscais apresentam comportamento complementar compensatório, ou, seja, às maiores receitas próprias correspondem sempre contribuições parafiscais menores. Neste caso, a denominação máxima refere-se apenas às receitas próprias, enquanto que as arrecadações de encargos parafiscais são as menores verificadas no período, como consequência da política compensatória referida.

Tabela 9

**Contribuições dos Usuários de Transporte pelo Uso da Infra-
Estrutura do SNV e sua Distribuição***

Em US\$10⁶ de 1999

Contribuições dos Usuários/Distribuição	Antes da Constituição de 1988		Após 1988	
	Máximas	1987-88	1998	1999
IULCLG/ICMS s/ comb. e lub.	4.627	1.378	5.035	5.291
União	2.776	552	0	0
Estados e municípios	1.851	826	5.035	5.291
ISTR/ICMS s/ serviços	396	356	685	530
União	317	107	0	0
Estados e municípios	79	249	685	530
TRU/IPVA	1.405	487	2.740	2.375
União	843	0	0	0
Estados e municípios	562	487	2.740	2.375
Pedágios	210	72	565	809
União	110	22	235	227
Estados e municípios	100	50	330	582
IIP	0	0	259	248
União	0	0	259	248
Estados e municípios	0	0	0	0
Total de Encargos Próprios	6.638	2.293	9.284	9.253
União	4.046	681	494	475
Estados e municípios	2.592	1612	8.790	8.778
Encargos parafiscais	4.024	5.027	1.700	1.800
União	4.024	5.027	1.700	1.800
Estados e municípios	0	0	0	0
Arrendamentos e concessões	0	0	250	236
União	0	0	113	107
Estados e municípios	0	0	137	129
Total dos cofres públicos (exceto pedágio, após 1988)	10.562	7.270	10.669	10.480
União	8.070	5.708	2.072	2.155
Estados e municípios	2.492	1.562	8.597	8.325

* Valores originais corrigidos para 1999 pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV), convertidos em dólares, considerando-se o valor médio de R\$1,81/US\$1,00 para o ano de 1999 (cotação diária do Banco Central). Nesta tabela só foram incluídos os gravames para os quais estão disponíveis as respectivas arrecadações referentes ao setor de transporte; assim, não está incluída a maioria dos tributos gerais e contribuições, cujas estatísticas não são discriminadas por setor. Entre outros, não estão disponíveis os valores arrecadados por multas aplicadas.

Fontes (após 1988): ICMS e IPVA, Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); imposto de importação, Secretaria da Receita Federal; pedágio, Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários (ABCR) e Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); encargos parafiscais, informações extra-oficiais da Agência Nacional do Petróleo (ANP); arrendamentos e concessões: trabalho interno do Geipot, 1999, para a União, e ABCR, para os estados.

A Tabela 9 mostra que as receitas obtidas, provenientes de contribuições de usuários, não diminuíram após a Constituição de 1988. Pelo contrário, seus valores aumentaram. Entre 1998 e 1999, os totais arrecadados atingiram valores expressivos, aproximadamente US\$10,5 bilhões por ano, praticamente idênticos ao montante dos valores máximos anuais da série anterior a 1988 (verificados entre 1975 e 1981)³⁰ e US\$3 bilhões superiores à média anterior a 1988.

Os valores máximos apresentados antes de 1988 são propositadamente hipotéticos. Mostram o valor máximo que seria obtido se todas as maiores receitas de cada tributo fossem arrecadadas no mesmo exercício. Obviamente isso nunca ocorreu na realidade, o que mostra que as receitas dos dois últimos anos são as maiores da história do setor de transporte. As receitas médias anuais dos dois anos anteriores à nova Constituição (1987-88) são expressivamente menores.

O aumento da cobrança dos gravames sobre os usuários de transporte fica ainda mais evidente quando se analisam as receitas próprias (encargos próprios). As arrecadações destes tributos, diretamente vinculados aos transportes, alcançaram o expressivo montante de US\$9,3 bilhões em 1998 e em 1999, contra o valor máximo de US\$6,5 bilhões ao ano antes de 1988 e apenas US\$2,3 bilhões anuais nos dois períodos imediatamente anteriores à entrada em vigor da Constituição de 1988 (1987-88).

Dentre estes encargos próprios, destaca-se o ICMS (considerado neste trabalho como sucedâneo do IULCLG), que atingiu cerca de US\$5 bilhões ao ano (1998 e 1999). Sua arrecadação máxima obtida foi de aproximadamente US\$4,6 bilhões anuais entre 1975 e 1979. A receita foi expressivamente menor no biênio 1987-88: US\$1,4 bilhão por ano.

Tem crescimento significativo o IPVA, atingindo cerca de US\$2,7 bilhões em 1998 e US\$2,4 bilhões em 1999. A maior receita que o seu antecessor atingiu foi US\$1,4 bilhão por ano, quando era a TRU, e apenas US\$0,5 bilhão anual em 1987-88, já convertido em IPVA.

O ICMS sobre serviços de transporte alcançou US\$0,6 bilhão em 1998 e US\$0,5 bilhão em 1999. Os níveis foram inferiores nos períodos anteriores a 1998 (em torno de US\$0,4 bilhão). Contra esse tributo pesa historicamente uma dificuldade para obter melhores resultados por falta de controle fiscal e de problemas

³⁰ Os valores atuais foram atingidos paulatinamente. Após o novo Sistema Tributário Nacional de 1988, os estados e municípios demoraram a equipar-se para montar um sistema de arrecadação eficaz. Os valores globais apresentados são mínimos por não incluírem os tributos gerais e as contribuições para os quais as arrecadações não discriminam o setor de transporte.

operacionais de identificação da base tributária. Isto facilita a evasão, motivo pelo qual tem sido um tributo pouco expressivo.

Além desses tributos, há o Imposto sobre Importação de Petróleo (IIP), incidente sobre seus derivados. O IIP alcançou em 1998 e 1999 cerca de US\$250 milhões por ano. Não era cobrado antes da Constituição de 1988 e só foi acionado a partir de 1991. Embora seu valor seja pouco expressivo em relação a outros gravames, constituiu um novo ônus sobre os usuários dos transportes. Sua importância política decorreu da promessa política do governo de destiná-lo ao setor rodoviário (ver Capítulo 2 e nota de rodapé 14).

As receitas derivadas da cobrança de pedágio atingiram a significativa cifra de US\$800 milhões em 1999. Nestes últimos cinco anos, o pedágio foi implantado mediante concessões à iniciativa privada e delegação da União aos estados.

Além disso, há os encargos parafiscais (ver Capítulo 2 e Anexo II, Tabela 19), que historicamente tiveram comportamento complementar aos encargos próprios: quanto maior estes menores aqueles, e vice-versa, conforme referido. O limite de estabelecimento destes impostos disfarçados é o poder que tem o governo de impor aumentos de preços à gasolina, sobre a qual estes tributos recaem com maior intensidade. Desta forma, os encargos parafiscais produzem arrecadações menores nos últimos anos, cerca de US\$1,8 bilhão, em relação aos períodos anteriores à Constituição de 1988, quando chegaram a atingir US\$5 bilhões. Isto ocorreu porque os estados estabeleceram o ICMS sobre combustíveis em patamares elevados, deixando margens relativamente menores para a União fixar os encargos parafiscais na composição dos preços da gasolina e do diesel. De qualquer forma, estes encargos constituem parte significativa das contribuições dos usuários das vias.

Neste contexto, as arrecadações referidas impõem um peso expressivo sobre os combustíveis e lubrificantes. Têm uma forte participação na formação dos preços dos derivados de petróleo (gasolina, diesel, lubrificantes, querosene de aviação, óleo combustível marítimo, etc.) e dos álcoois (hidratado e anidro). O maior impacto recai sobre a gasolina, que tem, historicamente, o preço mais elevado de todos os combustíveis. A tributação favorece o diesel e o álcool, com encargos e preços menores, por meio de mecanismos de compensações cruzadas na formação dos preços. Algumas considerações a respeito são apresentadas no Anexo VI.

Além disso, após o início das privatizações, o governo passou a receber recursos das concessionárias ou das arrendatárias, como forma de pagamento ou de ressarcimento pelo uso da infra-estrutura (ver Capítulo 2). Seus valores são

pouco expressivos em comparação com outras receitas, alcançando cerca de US\$250 milhões. São constituídos basicamente de arrendamentos da malha ferroviária e portuária e de pagamentos por concessões rodoviárias e ferroviárias e de permissões de transporte de passageiros por ônibus. A quase totalidade do produto da arrecadação dos pedágios já não constitui receita pública, como antes de 1988, mas privada, excetuando-se uma pequena parcela que vai aos cofres públicos quando a licitação toma a forma da maior oferta.

Além dos expressivos montantes de arrecadações advindas de encargos cobrados dos usuários, há uma repartição desproporcional de recursos entre as esferas de governo em relação à extensão da malha viária de cada esfera de Governo. Antes da Constituição de 1988, estes recursos, em sua maioria, pertenciam à União, que retinha cerca de 80% de suas arrecadações. Após a nova Constituição a situação inverteu-se, com os estados e municípios ficando com cerca de 80% das receitas. Isto gera um constante esforço do Governo Federal para reequilibrar a situação, causando um aparente desequilíbrio estrutural no aspecto de finanças públicas.



Avaliação do Modelo de Financiamento do Setor de Transporte pós-1988

As contribuições dos usuários (ver Capítulo 3 e Anexo II), em grande parte, deveriam constituir receitas próprias, segundo o marco referencial de usos e fontes. Entretanto, a comparação dessa tabela com o atual financiamento dos gastos públicos federais na infra-estrutura de transportes (ver Capítulo 3) mostra um descompasso, em que as fontes se resumem às dotações orçamentárias e operações de crédito. Praticamente deixaram de existir as receitas próprias, que foram significativas antes de 1988 e de forma especial antes de 1975, inclusive sob a forma de fontes vinculadas. Ademais, isso ocorreu apesar do significativo montante de arrecadações obtidas de contribuições dos usuários. Este descompasso se explica em grande parte pelo novo sistema tributário, que passou a vigorar com a nova Constituição de 1988.

Houve, no entanto, diversos antecedentes que merecem comentários. Antes da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, o Governo Federal instituiu uma Comissão da Reforma Tributária e Administrativa, formada por vários especialistas em finanças públicas. Seu relatório final, entregue em fevereiro de 1987, recomendava a descentralização da competência de tributar e maior autonomia fiscal para os estados e municípios. Enfatizava também uma alegada simplificação dos instrumentos tributários, com a eliminação dos impostos específicos ou seletivos e sua incorporação a “um imposto sobre o valor adicionado”, de competência estadual. Além disso, a desvinculação de recursos tributários se tornaria um mecanismo fiscal de primeira grandeza, para garantir aos governantes maior grau de liberdade na elaboração e execução de seus programas orçamentários.

A comissão retomou o tema da desvinculação tributária, o qual havia aflorado em 1975, na área do Governo Federal (Anexo II). Outrossim, uma emenda constitucional, ainda em 1985, modificou tributos relacionados com o setor de transporte, generalizando os impostos seletivos, desvinculando sua aplicação do setor de transporte e fortalecendo a participação estadual e municipal.

Com isso, criou-se o IPVA, em substituição à TRU, esta vinculada ao setor rodoviário e de competência federal, com redistribuição estadual e munici-

Tabela 10

Fundos de Transporte Desativados pela Constituição de 1988

Fundo/Tributos-Fonte	Finalidades
Fundo Rodoviário Nacional (FRN), formado com parte do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG)	Construção, conservação e melhoramentos das rodovias compreendidas no Plano Rodoviário Nacional e auxílio federal aos estados, territórios e municípios
Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário (FFDF), formado com parte do IULCLG	Suprir a Rede Ferroviária Federal S.A. de recursos para desenvolver planos de recuperação, modernização e expansão de suas ferrovias.
Fundo Aeroviário, formado com parte do IULCLG.	Execução dos programas de ação do Plano Aeroviário Nacional e do Ensino Profissional da Aeronáutica
Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), formado com partes do Adicional sobre o IULCLG e da Taxa Rodoviária Única (TRU)	Prover recursos para a execução da Política Nacional de Transportes Urbanos.
Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego (FECST), formado com partes do Imposto sobre o Transporte Rodoviário de Passageiros (ISTR), depois Imposto sobre Transporte (IST), e da TRU.	Conservação e sinalização, policiamento, restauração e melhoramentos de rodovias federais

Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Econômico e Social (IPEA), *Fundos Federais*, Brasília, 1979 (estes fundos foram derogados pela proibição de vincular imposto a fundo e pela extinção de seu tributo-fonte). O estudo referido foi o último elaborado sobre o assunto, e posteriormente não se criou fundo algum com base em impostos.

pal. O novo imposto, com as mesmas características básicas da taxa anterior, tinha caráter geral e não acarretava a obrigatoriedade de aplicar em rodovias os recursos arrecadados. O tributo, antes federal, tornou-se estadual, com a arrecadação repartida entre os estados e os municípios (50% para cada).

Também foi instituído o Imposto sobre Transportes (IST), no lugar do Imposto sobre Transportes Rodoviários Interestaduais e Intermunicipais (ISTR). Destinaram-se 30% da arrecadação do IST para a União, 50% para os estados e 20% para os municípios, quando antes 80% ficavam com a União. Ademais, aboliu-se a obrigatoriedade de aplicar os respectivos recursos em rodovias.

O sistema tributário nacional, aprovado no bojo da nova Carta Magna, avançou significativamente na direção que já se vinha delineando desde 1975. A Constituição de 1988 incorporou, entre seus dispositivos, três linhas marcantes da nova ordem tributária e fiscal.

A primeira foi o princípio da desvinculação dos recursos gerados por impostos, proibindo sua vinculação a órgão, fundo ou despesa; foram desativados

todos os principais fundos³¹ que haviam contribuído decisivamente para o desenvolvimento da infra-estrutura básica da rede viária do país (Tabela 10).

A segunda foi a eliminação de todos os impostos específicos ou seletivos: impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, sobre energia elétrica, sobre telecomunicações e sobre minerais, bem como o IST, todos de competência federal. Foram transformados em impostos gerais, cobrados sobre os respectivos valores agregados e absorvidos pelo ICMS, de competência estadual.

A terceira, finalmente, foi a descentralização tributária, fortalecendo a participação dos estados ou municípios na distribuição dos recursos fiscais; estes receberam maior competência para tributar, ou seja, estabelecer alíquotas, bases de cálculo, isenções e prazos (o IULCLG e o IST, federais, passaram para ICMS, estadual; o IPVA, estadual, permaneceu como tal, no lugar da antiga TRU, federal; e criou-se o novo Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis-IVVC, municipal, extinto em 1996).

Assim, a nova ordem tributária tem sido uma das causas do esvaziamento financeiro da União no setor de transporte e, de forma especial, para as rodovias federais. Isto, em parte, foi consequência da eliminação dos impostos seletivos e da descentralização tributária. Além disso, a reforma fiscal garantiu a melhoria das finanças dos estados e municípios às custas da União (Tabela 9). No setor de transporte, o segmento federal perdeu todas as fontes de receita que tradicionalmente podiam ser alocadas à rede viária, restando-lhe apenas o pedágio, de potencial reduzido.

A situação se tornou crítica porque o texto constitucional não previu a transferência institucional de serviços correspondentes prestados pelo Governo Federal, como a ampliação e manutenção de segmentos da rede viária, em especial da malha rodoviária, aos estados e municípios. Ocorreu assim uma descentralização de recursos sem que houvesse uma correspondente descentralização de encargos, criando um potencial desequilíbrio estrutural para o orçamento da União.

Os usuários do setor de transporte continuaram a contribuir significativamente para a formação das receitas tributárias sem ter a correspondente garantia de aplicação desses recursos no setor de transporte (Tabela 9), exceto para poucas rodovias pedagiadas.

³¹ Restaram no setor de transporte dois fundos, cujas fontes eram adicionais tarifários e não impostos: O FMM, ainda existente, que tem por fonte o Adicional ao Frete de Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), e o Fundo Nacional Portuário (FNP), formado originalmente pela Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP), substituída depois pelo Adicional de Tarifa Portuário (ATP), extinto em 1996.

Os dispêndios públicos para preservar a infra-estrutura pública das rodovias do Sistema Nacional de Viação (SNV) passaram a depender quase exclusivamente de dotações orçamentárias (Tabela 8) provenientes dos recursos gerais do Tesouro. A aprovação de verbas para o setor de transporte varia conforme as votações anuais do orçamento, sujeitas a influências políticas, e não garante os recursos mínimos, oportunos e permanentes, inclusive aqueles necessários à conservação e operação do sistema viário e à segurança do tráfego.

O aspecto crítico da disputa pelos escassos recursos orçamentários gerais é a insuficiência dos gastos com a manutenção da infra-estrutura implantada. Após a Constituição de 1988, o Poder Legislativo alocou vultosas verbas para ampliação dos sistemas, sequer previstas nas propostas originais do Executivo, em detrimento da preservação da infra-estrutura existente. O resultado foi desastroso. Muitas estradas ficaram em estado de abandono. O patrimônio viário do país, inclusive ferrovias e portos, construído durante décadas, com enormes sacrifícios para a nação, entrou em franco processo de degeneração, em particular as rodovias e as ferrovias.

Os prejuízos para o setor de transporte geraram, logo em seguida, tentativas infrutíferas do Poder Executivo (Selo-Pedágio e Taxa de Conservação Rodoviária) para resolver o problema na área federal. Os parlamentares apresentaram no Congresso Nacional propostas que visavam recriar um tributo sobre combustíveis e lubrificantes, destinado à preservação da infra-estrutura do sistema nacional de transportes. Após 1995, os esforços do Congresso concentraram-se numa reforma tributária global, que previa a criação de um gravame com arrecadação vinculada ao setor de transporte. Essa proposta tampouco logrou êxito, tendo sido o processo parlamentar de apreciação paralisado em fins de 1999. Paralelamente, o Governo Federal, ainda sem admitir a criação de um imposto seletivo vinculado ao setor de transporte, tomou outras medidas para tentar resolver a questão.

A norma constitucional conferiu aos poderes públicos locais a responsabilidade pela gerência e a operação do transporte urbano. O Governo Federal extinguiu então a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), mantendo porém sistemas bastante onerosos, como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), que existem até hoje. Paulatinamente, estadualizou os principais complexos ferroviários suburbanos, que eram os sistemas de São Paulo e Rio de Janeiro, os quais representaram 82% deste tipo de transporte em 1998 (Geipot). Os demais permaneceram sob a administração do Governo Federal. Os estados têm exigido que a União faça investimentos para melhorar estes sistemas de transportes, inclusive

criando novas linhas, como condição para aceitar a transferência de sua propriedade e responsabilidade administrativa para o patrimônio estadual³².

Além disso, para corrigir o crônico déficit fiscal global, o Governo Federal adotou, a partir de 1990, uma série de reformas estruturais³³ e implementou um Programa de Estabilidade Fiscal que envolve também os estados e municípios. Nesse contexto, se inserem o arrendamento de áreas do porto e a privatização dos transportes ferroviários de carga, além de parte substancial do transporte de passageiros suburbano antes referidos (o sistema do Rio de Janeiro foi privatizado pelo governo estadual). Iniciou também um processo de delegação aos estados de rodovias federais (Anexo I), pedagiadas e operadas pela iniciativa privada, retomando ainda a cobrança de pedágio em algumas estradas federais, com bons resultados em termos de arrecadação de recursos. Com isto, o Governo Federal eliminou o déficit do transporte ferroviário de carga, reduziu consideravelmente o prejuízo do sistema portuário e aliviou, em parte, as despesas com as rodovias. Em síntese, o Governo Federal, dessa forma, tentou compensar a falta institucional de recursos próprios para financiar a infra-estrutura dos transportes.

Ademais, levou à prática um intenso programa de privatização das ferrovias de carga (concessões e arrendamentos), já completado, e de operação portuária, mediante arrendamento de áreas do porto público, ainda em andamento. Mediante a estadualização ou municipalização, descentralizou a administração das ferrovias urbanas, por transferência definitiva; este processo já foi efetivado nos sistemas do Rio e de São Paulo. Iniciou ainda um processo de delegação de rodovias federais e de portos, por meio de convênios com estados ou municípios, alcançando relativo sucesso em alguns sistemas rodoviários federais, mas atuando de forma bastante lenta nos portos.

O novo modelo tributário forçou a União a acelerar o programa de descentralização, mediante processos de concessão à iniciativa privada e de cessão

³² O transporte de passageiros urbanos por ferrovia, em 1985, foi de 14 bilhões de passageiros-quilômetros, sem considerar os sistemas metroviários. Daí em diante decresceu, tendo transportado em 1998 apenas 6,6 bilhões de passageiros-quilômetros. Esse declínio é explicado pela situação do sistema do Rio de Janeiro, que vem decaindo continuamente desde 1985, tendo passado de 7,5 bilhões de passageiros-quilômetros para 1,0 bilhão em 1998. (Fonte: Geipot, *Anuário Estatístico dos Transportes*. 1986,1998.)

³³ Reforma Administrativa, Reforma da Previdência, Reforma Tributária (já referida, parada no Congresso desde fins de 1999); Programa Nacional de Desestatização, Programa de Concessões Rodoviárias, Programa de Descentralização de Trens de Passageiros Urbanos, Programa de Modernização dos Portos e Programa de Estadualização e Municipalização de Rodovias Federais, entre outros.

de segmentos da malha federal aos estados e municípios, condicionadas à privatização dos sistemas estadualizados ou municipalizados. Assim, o aporte de capital privado passou a desempenhar papel importante no processo de financiamento da infra-estrutura dos transportes no Brasil. Este modelo foi seguido também pelos estados, podendo-se dar como exemplo a transformação dos pedágios cobrados pelo poder público no estado de São Paulo em concessões à iniciativa privada. Foi também adotado pelos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e, em menor escala, Rio de Janeiro e Espírito Santo e o município do Rio de Janeiro, unidades federativas que, pela primeira vez, passaram a gerir rodovias federais delegadas (ver Capítulo 5, Tabela 10).

Esta foi uma solução bastante razoável para uma parte do SNV, sobretudo para as ferrovias e os portos. No sistema rodoviário, porém, as concessões em operação somente atingem 6,8% da quilometragem da malha nacional pavimentada. Alcançarão no máximo 10% desta malha se as metas propostas forem cumpridas (ver Capítulo 5, Tabela 11). O restante da rede é pouco atraente para os capitais privados, em especial as malhas viárias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Além disso, há sinais do início do esgotamento das privatizações por concessões. Isto se deve ao elevado montante de capital exigido e ao longo prazo de maturação dos projetos dessa natureza, associados às densidades de tráfego relativamente baixas nas novas rodovias a ser concedidas à iniciativa privada, o que tende a diminuir a atratividade empresarial desses empreendimentos. As exceções são as duplicações, cujo concessão tem sido precedido, quase sempre, de obras vultosas executadas pelo poder público. As auto-estradas concessionadas foram construídas predominantemente pelo setor público e a maioria delas foram operadas como rodovias pedagiadas antes de ser concessionadas a firmas privadas.

Ocorreram dificuldades com os programas de concessão de rodovias federais, em particular com estradas que o DNER delegou a estados para concessionar (o Rio Grande do Sul, por exemplo, devolveu à União cerca de 650 km de vias delegadas e concessionadas). Parte dessas dificuldades parecem superadas, mas as autoridades estão menos otimistas sobre as extensões que se espera outorgar.

Desta forma, a situação dos transportes permanece crítica, principalmente no modo rodoviário, nas hidrovias interiores (relegadas a um plano secundário) e em alguns sistemas do transporte ferroviário urbano de passageiros.



Indicadores dos Segmentos Financiados pela Iniciativa Privada

Os principais indicadores da infra-estrutura básica do Sistema Nacional de Transportes (SNT)³⁴ estão apresentados na Tabela 11, que mostra o tamanho de cada sistema componente e a situação atual, em termos estáticos. Os indicadores dinâmicos de cada modalidade (em toneladas-quilômetros ou passageiros-quilômetros) se encontram no Capítulo 1. O objetivo principal da Tabela 11 é distinguir os sistemas ou partes operados pela iniciativa privada daqueles ainda operados por entes governamentais (federal, estadual ou municipal), intrinsecamente dependentes de recursos públicos para preservar o patrimônio viário pelo qual são responsáveis.

Parte-se da hipótese de que os sistemas de transporte tarifados ou sujeitos ao regime de preços, de modo geral privatizados³⁵, estão em relativo equilíbrio. Os eventuais problemas financeiros são resolvidos da forma tradicional, recorrendo-se ao investimento de capital próprio ou de terceiros. Para grandes investimentos, podem utilizar-se créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou internacionais, como os do BID e do Banco Mundial. Desta forma, para os fins deste trabalho, a demanda de recursos governamentais fica restrita aos sistemas de transportes não concedidos à iniciativa privada ou não-tarifados.

A Tabela 11 aponta, fundamentalmente, para a maior parte dos sistemas rodoviários e à totalidade dos sistemas de hidrovias interiores como os segmentos do SNV que necessitam de aportes de recursos públicos para financiar a preservação da infra-estrutura viária. Estes sistemas não estão privatizados e não con-

³⁴ A expressão Sistema Nacional de Transportes (SNT) inclui a modalidade dutoviária; já a expressão Sistema Nacional de Viação (SNV) não a inclui, por considerar que os sistemas de transporte por duto não têm caráter público, mas de serviço privado; esta última é a que consta dos diplomas legais que se referem ao setor de transporte (ver Anexo I).

³⁵ Excetua-se a esta regra alguns sistemas de trens metropolitanos não estadualizados pertencentes à CBTU e à Trensurb. Esta situação, porém, é temporária, estando estes sistemas em processo de estadualização.

Tabela 11

Principais Indicadores da Infra-Estrutura Básica do SNT - Situação Atual
(Extensão em km)

Modalidade	Esfera Gerencial			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
Rodoviária (extensão)	61.990	203.359	1.391.239	1.656.588
Pavimentada ³⁶	49.486	86.892	14.869	151.247
Concessão (pedágio)	1.480	7.687	24	9.191
Própria	1.480	4.518	24	6.022
Delegação federal aos estados	-	3.169	-	3.169
Não concedidas	48.006	79.205	14.845	142.056
Própria	48.006	78.014	14.845	140.865
Delegada aos estados, em processo de concessão	-	500	-	500
Delegada, operada pelo estado	-	691	-	691
Não pavimentada	12.504	116.467	1.376.370	1.505.341
Ferroviária (extensão)	27.589	579	-	28.168
Concessão à iniciativa privada	27.306	293	-	27.599
Operada pelos governos	283	286	-	569
Dutoviária (extensão) de Uso Privativo	13.530	-	-	13.530
Oleodutos	8.060	-	-	8.060
Gasodutos	4.903	-	-	4.903
Minerodutos	567	-	-	567
Aquaviária (extensão) (operação privada)				
Hidrovias interiores	25.620	1.800	-	27.420
Marítima-cabotagem	7.200	-	-	7.200
Portos e Aeroportos				
Principais Portos	32 portos	12 portos	5 portos	49 portos
Portos Públicos	26 portos	12 portos	5 portos	43 portos
em regime de arrendamento	25 portos	9 portos	5 portos	39 portos
em regime de concessão	1 porto	3 portos	-	-
De Uso Privativo	6 portos	-	-	6 portos
(Arrendamentos realizados)	(7.421.671m ²)	n.d.	n.d.	n.d.
Principais Aeroportos Públicos				
(Não concessionados)	68 Aerop.	-	-	68 Aerop.
Internacionais	22 Aerop.	-	-	22 Aerop.
Domésticos	46 Aerop.	-	-	46 Aerop.

Fontes: Geipot; Anuário Estatístico dos Transportes, 1999; DNER; Ministério dos Transportes; Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários (ABCR).

³⁶ As informações oficiais incluem as vias delegadas nas estatísticas da União: as rodovias federais asfaltadas têm 53.846 km = 49.486 km não delegadas + 4.360 km federais delegadas aos estados (4.360 km = 3.169 km + 500 km + 691 km). Neste trabalho, importa o aspecto gerencial e operacional; reforça esta posição o fato de o poder concedente ser o Governo do Estado, responsável pelos processos licitatórios e pelos contratos de concessão de rodovias para a iniciativa privada, mesmo sendo uma rodovia federal do ponto de vista jurisdicional.

Tabela 12

**Evolução Prevista da Privatização por Concessões da
Infra-Estrutura Existente do SNV**
(Extensão em km)

Sector	Situação Atual	Concessões Previstas	Total Previsto
Rodovias (extensão)	9.191	5.902	15.093
Federais – próprias	1.480	4.179	5.659
Federais – delegadas/estados	3.169	677	3.846
Estaduais – próprias	4.518	1.046	5.564
Municipais – próprias	24	0	24
Ferrovias (extensão)	27.599	569	28.168
Federais (carga) próprias	27.306	0	27.306
Estaduais (passageiros) próprias	293	569	862
Portos – Arrendamentos	7.421.671 m ²	6.103.042 m ²	13.524,713 m ²

Fontes: MT – DNER/DCOR, Programa de Concessões Federais, julho de 2000; MT/STA/ Departamento de Portos; Programa de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias – Levantamento Consolidado, dezembro de 1999.

tam com tarifas para cobrir suas despesas. Assim, destacam-se os 142.056 quilômetros de sistemas rodoviários pavimentados, não concedidos à iniciativa privada, como os que absorvem a maior parte dos recursos públicos, considerando-se as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Este total não inclui os 9.191 quilômetros de vias pedagiadas e concedidas à iniciativa privada, conforme a Tabela 11.

Na atual conjuntura dos transportes brasileiros, o financiamento privado da preservação da infra-estrutura dos transportes brasileiros já é bastante significativo no modo ferroviário, no setor portuário e em parte da modalidade rodoviária. As metas previstas de incremento da privatização da infra-estrutura existente estão apresentadas na Tabela 12.

As Tabelas 11 e 12 mostram que os sistemas ferroviários de carga foram inteiramente privatizados, totalizando 27.306 quilômetros, dividindo-se o antigo sistema ferroviário federal (incluindo a Fepasa) em seis grupos empresariais a partir de 1997. No transporte ferroviário de passageiros urbanos, foram privatizados os sistemas de subúrbio do estado do Rio de Janeiro (293 quilômetros). A operação continua a ser feita por entes públicos em parte substancial dos transportes ferroviários de passageiros metropolitanos (569 quilômetros), operados diretamente pela União (283 quilômetros) e pelo governo do estado de São Paulo (286 quilômetros).

Os sistemas portuários foram pioneiros no processo de privatização. Em 1993, a Lei 8.630/93 permitiu que os portos organizados (públicos) fossem geridos por autoridades portuárias e operados pela iniciativa privada, via arrendamento³⁷. No entanto, este processo só começou a efetivar-se a partir de 1995, atingindo hoje o total de 7.421.671 metros quadrados de áreas arrendadas à iniciativa privada. Esse número não inclui as instalações portuárias de uso privativo, às quais a nova legislação conferiu maior flexibilidade e autonomia, permitindo inclusive que movimentassem cargas de terceiros, o que era proibido. Direta ou indiretamente, as administrações portuárias, de caráter estatal, ainda realizam parte da operação portuária, embora sua tendência seja para retirar-se desse tipo de atividade. Em qualquer hipótese, seus serviços prestados são tarifados, não envolvendo, via de regra, aportes de recursos do governo para preservar o patrimônio do porto ou operá-lo, mas só para realizar novos investimentos em infra-estrutura. As metas oficiais prevêem um arrojado crescimento dos arrendamentos na área portuária. A intenção é arrendar mais 6.103.042 metros quadrados.

As Tabelas 11 e 12 mostram também que os sistemas rodoviários concedidos à iniciativa privada avançaram bastante a partir de 1997. O Brasil conta hoje com 9.191 quilômetros de vias com praças de pedágio, operadas por empresas privadas. Este sistema sofreu forte dificuldade durante o processo de sua implantação e, recentemente, reações contrárias ao preço dos pedágios, lideradas por caminhoneiros autônomos, com apoio de empresários do transporte de carga e de parte da imprensa³⁸. Este avanço, contudo, é significativo, uma vez que os antigos pedágios federais, que estavam desativados, foram retomados, passando de públicos a privados e atuando com maior eficácia. O Governo Federal concedeu, por intermédio do DNER, apenas 856 quilômetros. Entretanto, a partir de julho de 2000 foram incorporados aos pedágios da União mais 624 quilômetros, com reversão da delegação ao estado do Rio Grande do Sul, por sub-rogação de contrato de concessão ao DNER, totalizando assim os 1.480 quilômetros reportados na Tabela 12. As rodovias concessionadas representam apenas 3% dos 49.486

³⁷ O arrendamento foi adotado pelos portos públicos brasileiros para privatizar sua operação, seguindo as regras estabelecidas na lei específica referida. Na prática, é muito semelhante a um contrato de concessão, inclusive com prazos de duração idênticos. A lei não proíbe a privatização completa de um porto; contudo, o único caso existente é o do porto de Imbituba, no estado do Paraná.

³⁸ Por exemplo, em seu número de 19 de setembro de 2000, a revista semanal *Isto É*, que tem ampla circulação nacional, publicou extensa matéria de capa de cunho crítico sobre a questão dos pedágios no Brasil: "Me dá mais dinheiro aí: pedágios cada vez mais caros e excesso de postos de cobrança enlouquecem o usuário e fazem governantes rever as regras de privatização das estradas".

quilômetros da base federal (sem considerar as delegações aos estados), mas são vias com altíssima densidade de tráfego.

O Governo Federal pretende, a partir de agora, liderar os processos de concessão, com metas arrojadas (4.179 quilômetros, sendo 2.610 numa primeira etapa), conforme a Tabela 12. Se estas metas forem cumpridas, a União passará a ter 5.659 quilômetros de vias pedagiadas, atingindo 11,4% da base federal referida (49.486). Será preciso superar fortes dificuldades para completar este expressivo crescimento, que estará inserido num contexto eivado de problemas e incertezas. Há dificuldades de ordem política (reações da sociedade à política de preços e mudanças de governo), institucional (reforma em andamento do setor federal de transportes e em alguns estados), jurídica (recente decisão do Tribunal de Contas da União-TCU³⁹, que considera inconstitucionais pedágios federais em vias simples) e de atratividade empresarial (são poucos os segmentos de forte densidade de tráfego restantes).

Até o momento, os estados lideram o processo de privatização das rodovias (7.687 quilômetros), destacando-se São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Tem sido importante o processo de delegação de rodovias federais para concessão ao setor privado. As delegações de rodovias federais totalizaram 3.669 quilômetros das vias pedagiadas pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Os pedágios estaduais (diretos ou delegados) representam atualmente 8,8% da malha pavimentada gerida pelos estados, bem mais do que o setor federal. Prevê-se, contudo, um acentuado arrefecimento na implantação de novos pedágios estaduais (677 quilômetros de vias próprias e 1.046 de vias delegadas)(ver Tabela 12).

Estão previstos, ao todo, 5.902 quilômetros de novas concessões, a maioria das quais é do Governo Federal, conforme já comentado. As concessões rodoviárias atuais representam 6,8% da quilometragem da malha nacional pavimentada e passarão a representar cerca de 10%, se as metas forem atingidas. Para isso, será necessário superar as restrições apontadas.

As restrições advindas de reações negativas dos usuários são oriundas em grande parte da concepção de rodovias pedagiadas adotada pelos poderes públicos envolvidos. O pedágio, de um lado, alivia o Tesouro de gastos com rodovias; de outro, onera os usuários dos sistemas com um gravame a mais. No sistema atual, os

³⁹ A decisão do TCU referida é, contudo, meramente formal. Questiona o fato de a regulamentação ter sido feita por instrumento jurídico inadequado (portaria no lugar de decreto presidencial), o que pode ser facilmente corrigido.

pedágios são vistos como fontes complementares aos tributos e não como uma alternativa de arrecadação, substituta de outras formas de obtenção de receita.

Neste contexto, os pedágios constituem uma fonte de financiamento para rodovias especiais em que os usuários gozam de vantagens em relação às demais estradas da malha viária. Desta forma, a tarifa de pedágio está associada ao valor econômico propiciado pelos benefícios adicionais prestados aos usuários da rodovia com pedágio em relação às estradas comuns sem pedágio. Do ponto de vista do usuário, os pedágios seriam associados somente a vias expressas, duplicadas, dotadas de sistemas de controle operacional e controladas por sistemas informatizados e televisivos. Contariam também, entre outras vantagens, com sistemas de apoio mecânico e de atendimento emergencial para acidentes e sistemas de comunicações para os usuários ao longo da via. Nas rodovias em que o usuário percebe e usufrui estas vantagens, a cobrança do pedágio tem sido aceita.

Este modelo de pedágio é aplicável às regiões mais desenvolvidas do país, como o Sul e Sudeste, onde o poder aquisitivo é maior e há mais cargas com elevado valor agregado. Os protestos dos caminhoneiros contra os pedágios foram, em sua maior parte, oriundos de áreas de produtos agrícolas transportados a granel, de baixo valor agregado, sem capacidade para suportar um ônus ainda maior sobre os seus fretes. Desta forma, o pedágio pode ser visto como uma forma complementar de arrecadação aplicada em rodovias especiais; nas demais rodovias, seriam cobrados apenas os tributos seletivos e os gerais.

Não existe no Brasil uma legislação própria para os pedágios nem uma política nacional a respeito. As rodovias duplicadas têm sido priorizadas, considerando a geração de receitas em conjunto com os benefícios. Contudo, já se está iniciando o pedagiamento de rodovias de pista singela, o que representa uma mudança em relação ao modelo implícito anterior e poderá encontrar resistência dos usuários. Espera-se para breve a criação da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), com a atribuição de regular o sistema federal de concessões à iniciativa privada. Aos poucos, os estados com pedágio tenderão também a ter suas próprias agências reguladoras.

Os portos e os aeroportos formam os dois outros grupos restantes do sistema viário (Tabela 11). Não necessitam de recursos governamentais, mas têm características distintas dos sistemas privatizados, conforme já comentado.

O sistema aeroportuário brasileiro, com 68 aeroportos principais, incluindo 22 internacionais, é, em sua maioria, operado pela Empresa Aeroportuária Brasileira (Infraero), empresa pública da União vinculada ao Ministério da Defesa (os aeroportos nacionais de menor porte foram delegados à administração de estados e

municípios). Não faz parte, por enquanto, do Programa Nacional de Desestatização do governo brasileiro. Os serviços prestados são cobrados em forma de taxas ou tarifas. O governo tem declarado que o sistema como um todo é equilibrado, com os aeroportos de maior movimento financiando os menores, desde que estratégicos. Não há, em princípio, necessidade de recursos do Tesouro Nacional. Argumenta-se inclusive que, se os maiores aeroportos forem privatizados, haveria necessidade de aportes de recursos públicos para cobrir a operação daqueles de menor porte.

O sistema dutoviário brasileiro é quase integralmente de propriedade da Petrobrás, contando o país com 13.530 quilômetros de dutovias, todas de uso privativo. Não constituem ônus, pelo menos direto, à União, pois são na verdade consideradas unidades de custo da empresa que integram. Estuda-se a possibilidade de uso para outros interessados nestes dutos, em determinadas condições, cobrando-se deles tarifas adequadas.

Em suma, no contexto dos segmentos privatizados, os modelos adotados começam a dar alguns sinais de esgotamento, dado que os empreendimentos mais rentáveis já foram oferecidos. Isto significa, na prática, a diminuição do fluxo de recursos privados para financiar a operação e, inclusive, a preservação do patrimônio brasileiro de rodovias, portos e ferrovias urbanas.

Página en blanco a propósito



Necessidades de Recursos Públicos para Financiar a Infra-Estrutura do Sistema Nacional de Viação

As estimativas de necessidades de recursos públicos para financiar a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação (SNV) levam em conta o processo de concessões à iniciativa privada comentado no capítulo anterior. Supõe-se que apenas a malha viária não concedida à iniciativa privada depende de recursos públicos. Excluem-se as vias e instalações privatizadas ou que operam em regime de tarifação. Assim, este estudo enfatiza o sistema rodoviário não pedagiado e as hidrovias interiores, que constituem seu objeto imediato.

A principal necessidade da malha viária nacional são as restaurações, pois um número elevado de rodovias federais está em mau ou péssimo estado (26%), conforme pesquisa efetuada pelo DNER (Tabela 13).

Tabela 13

Estimativa das Condições da Rede Rodoviária Federal⁴⁰

Estado da Via	Situação Atual (em %)	Vida Útil Restante* (em Anos)	Vida Média Restante* (em Anos)
Excelente	12,9	12 - 15	13,5
Bom	26,9	8 - 11	9,5
Regular	34,4	3 - 7	5,0
Mau	18,3	1 - 2	1,5
Péssimo	7,5	0	0
Total	100,0	-	-

*A vida útil restante e a vida média restante são pressuposições adotadas para estimar as restaurações.

Fonte: DNER, para a situação atual das rodovias federais.

⁴⁰ Os resultados da pesquisa do DNER apresentam 7% de vias não pesquisadas, aferindo-se como excelentes, 12%; como boas, 25%; regulares, 32%; más 17%; e 7% péssimas. As percentagens apresentadas na Tabela 13 resultam do rateio proporcional dos 7% de rodovias não pesquisadas.

Tabela 14

**Evolução da Malha Rodoviária Nacional Pavimentada Não
Concessionada e das Restaurações no Próximo Quinquênio**
(em km)

Discriminação	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
Situação Anterior	142.056	140.379	139.079	137.833	136.854
União	48.006	46.329	45.429	44.629	43.850
Estados	79.205	79.205	78.805	78.359	78.159
Municípios	14.845	14.845	14.845	14.845	14.845
 Novas Delegações	 677	 0	 0	 0	 0
Novos Pedágios	1.677	1.300	1.246	979	700
União	1.000	900	800	779	700
Estados	677	400	446	200	0
Municípios	0	0	0	0	0
 Situação Atual	 140.379	 139.079	 137.833	 136.854	 136.154
União	46.329	45.429	44.629	43.850	43.150
Estados	79.205	78.805	78.359	78.159	78.159
Municípios	14.845	14.845	14.845	14.845	14.845
 Restaurações					
Vias em péssimo estado	3.138	3.106	3.075	0	0
União	1.158	1.136	1.116	0	0
Estados	1.980	1.970	1.959	0	0
Vias em mau estado	5.757	5.683	5.627	5.582	0
União	2.120	2.078	2.042	2.006	0
Estados	3.637	3.605	3.585	3.576	0
Vias regulares	0	0	8.461	8.394	8.346
União	0	0	3.070	3.017	2.969
Estados	0	0	5.391	5.377	5.377
 Vias Municipais	 990	 990	 990	 990	 990

Fontes: Tabelas 11, 12 e 13.

A Tabela 14 mostra as necessidades de restaurações rodoviárias em termos físicos, para as três esferas da Federação. Estes cálculos têm como base três elementos principais:

- Considera-se necessário um período de cinco anos para recolocar as rodovias do país em condições razoáveis, levando-se em conta que o setor de trans-

Tabela 15

Necessidades de Recursos Públicos para a Restauração do Sistema Rodoviário Nacional–SRN no Próximo Quinquênio

Discriminação	Duração	Metas Totais (km)	Média Anual do Subperíodo (km)	Média Anual Corrigida* (km)	Valor Presente* US\$10 ⁶	Valor Anualizado* US\$10 ⁶
Restaurações de vias péssimas	ano 1	9.319	3.106	1.863	1.672	415
União	a	3.410	1.136	682	612	152
Estados	ano 3	5.909	1.970	1.181	1.060	263
Restaurações de vias em mau estado	ano 1	22.649	5.662	4.530	2.894	716
União	a	8.246	2.061	1.649	1.055	261
Estados	ano 4	4.403	3.601	2.881	1.839	455
Restaurações de vias regulares	ano 3	25.201	8.400	5.040	2.702	670
União	a	9.056	3.019	1.811	971	241
Estados	ano 5	16.145	5.381	3.229	1.731	429
Restaurações de vias municipais	ano 1 a ano 5	4.950	990	990	600	148
Total das Restaurações		62.119	-	12.423	7.868	1.949
União	ano 1	20.712	-	4.142	2.638	654
Estados	a	36.457	-	7.291	4.630	1.147
Municípios	ano 5	4.950	-	990	600	148

*Média anual corrigida para cinco anos, com base na duração de cada subperíodo; valor presente e valor anualizado calculados com base num período de cinco anos e a uma taxa de juros de 12% a.a.

porte e a economia brasileira vêm passando por dificuldades; que a extensão da malha viária não concedida à iniciativa privada está decrescendo em termos gerais, devido à implantação de novos pedágios, principalmente na esfera da União; e que o processo de delegações tem sido mais lento ultimamente, devido a decisões políticas potencialmente reversíveis.

- Calculam-se as restaurações do quinquênio ano a ano, conforme o estado das rodovias federais segundo o DNER (Tabela 13). Como não há pesquisas disponíveis para a malha rodoviária estadual, adotam-se para estas os mesmos indicadores usados para as federais. Supõe-se também que a malha municipal se mantém em bom estado, sem deterioração crítica, por ser formada de vias de baixa densidade de tráfego.

- Para cada grupo de rodovias federais ou estaduais classificado em um dado estado (excelente, bom, etc.), considera-se também uma faixa etária: quanto melhor o estado da via, maior a sua vida útil restante. Desta forma, no quinquênio

considerado, entram no programa de recuperação as estradas em estado péssimo, mau e regular. Para não sobrecarregar o programa, supõe-se que as vias em péssimo estado serão recuperadas em 3 anos; as em mau estado em 4 anos; as regulares, em 5 anos, sendo que as primeiras restaurações deste grupo só ocorrem a partir do terceiro ano, em função de sua vida restante (3 a 7 anos – Tabela 13); para as vias municipais considera-se uma distribuição etária linear, o que equivale a restaurar por ano 1/15 do total de sua malha viária.

As estimativas das necessidades de recursos públicos para restauração (Tabela 15), de acordo com as metas anuais previstas na tabela anterior, foram apuradas com base em parâmetros médios nacionais⁴¹.

Para obter o total de recursos necessários para preservar a malha viária nacional, estimaram-se as necessidades de conservação (Tabela 16), além das restaurações, entre outras despesas. Admitiu-se um custo de US\$4.000 por quilômetro, considerando que toda a malha passará por um processo de conservação adequado a cada ano. A conservação das vias em leito natural não foi considerada por faltarem estimativas adequadas de seu valor e periodicidade, além de sua composição por tipo de estrada. Todos esses parâmetros variam para cada região do Brasil, pois cada poder público adota práticas muito diferentes em matéria de política de conservação. A quilometragem de estradas de terra a nível municipal é extremamente elevada (1.376.370 km), o que torna temerária qualquer estimativa, muito embora venha sendo considerada pouco expressiva em termos de montante financeiro.

Além disso, considerou-se também o programa federal de ampliações em andamento, com financiamento do BID e do Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC). Segundo estimativas do Ministério dos Transportes, este

⁴¹ O custo de restauração foi estimado em US\$150.000/km para as restaurações normais, admitindo-se 15 anos de vida útil, com um recapeamento em meados desse período. Para as rodovias em péssimo estado, adotou-se o valor de US\$200.000/km por já estarem sendo usadas além de sua vida operacional normal. Os montantes anuais foram transformados em valores presentes e anualizados, a uma taxa de desconto de 12% ao ano. O objetivo é indicar, em grandes números, as necessidades da malha viária, comparativamente ao potencial de receitas proporcionadas pelos usuários. Pretende-se observar relações adimensionais (coeficientes ou percentagens) e não o tamanho ou a escala dos montantes estimados. Os custos médios unitários admitidos foram baseados em consultas a especialistas, já que não existem estudos disponíveis a esse respeito a nível nacional; os parâmetros considerados não devem ser usados em programas específicos, dadas as fortes variações regionais; servem apenas para estimar as necessidades globais.

programa totaliza cerca de US\$3,8 bilhões⁴² para duplicar 1.652 quilômetros de rodovias. Iniciado em períodos anteriores, resta US\$1,4 bilhão, sendo cerca de US\$0,9 bilhão para duplicar a Florianópolis—Osório, o que deve ser feito num período de cinco anos, e US\$0,5 bilhão para completar as obras iniciadas anteriormente.

Para preservar a malha viária, foram incluídos os recursos necessários à eliminação de pontos críticos e à manutenção da sinalização. Seus valores foram estimados com base no maior gasto verificado no quinquênio anterior da execução orçamentária do Ministério dos Transportes (Tabela 8). Os valores para os estados e municípios foram estimados de forma proporcional à sua malha viária, com base nos gastos federais.

Para as hidrovias interiores, foram consideradas estimativas próprias de recursos para sua manutenção ou balizamento. Os dados disponíveis, referentes à União, indicam que se aplicaram nessas hidrovias valores muito baixos, que não atingiram US\$10 milhões por ano, apesar da grande extensão da malha hidroviária federal. Admite-se que esses poucos recursos são insuficientes e não atingem todas as hidrovias navegáveis. Desta forma, adotou-se para a jurisdição federal um valor mais elevado, US\$40 milhões por ano, objetivando-se manter de forma eficiente todo o sistema hidroviário navegável.

As hidrovias interiores foram inseridas por não possuírem recursos próprios e apresentarem fortes economias externas em relação às rodovias. Desde que bem mantidas, podem transportar cargas pesadas significativas e com isto, de forma sinérgica, reduzir consideravelmente o custo de manutenção das próprias estradas. Os investimentos em hidrovias podem melhorar também a situação das rodovias.

Os grupos de despesas relacionadas com a malha rodoviária (restaurações, adequações de capacidade, conservação, eliminação de pontos críticos, manutenção da sinalização), bem como os gastos para conservação das hidrovias, foram consolidados na Tabela 16, obtendo-se assim as necessidades globais de recursos governamentais para preservar o SNV.

⁴² O montante de US\$3,8 bilhões está previsto no programa federal de duplicações de rodovias, conforme consta do documento “Caminhos do Brasil”, do Ministério dos Transportes, 1999, incluindo as obras das Rodovias Belo Horizonte—São Paulo (563 km; US\$1,2 bilhão) e São Paulo—Curitiba—Florianópolis (739 km; US\$1,7 bilhão), próximas à conclusão. O programa inclui também a rodovia Florianópolis—Osório (350 km; US\$870 milhões), ainda em negociação, prevista para ser realizada nos próximos cinco anos.

Tabela 16

**Necessidades de Recursos Públicos para a Preservação do
Patrimônio Viário no Próximo Quinquênio**

Discriminação	Metas Totais (km)	Média Anual de 5 Anos (km)	Valor Presente US\$10⁶	Valor Anualizado US\$10⁶
Restaurações	62.119	12.423	7.868	1.949
União	20.712	4.142	2.638	654
Estados	36.457	7.291	4.630	1.147
Municípios	4.950	990	600	148
Conservação		138.059	2.232	552
União	-	44.677	724	179
Estados	-	78.537	1.269	314
Municípios	-	14.845	239	59
Adequações de				
Capacidade	550	110	1.400	347
União	550	110	1.400	347
Outras				
Necessidades			626	155
União	-	-	202	50
Estados	-	-	363	90
Municípios	-	-	61	15
Total das Necessidades				
Rodoviárias	-	-	12.126	3.003
União	-	-	4.964	1.230
Estados	-	-	6.262	1.551
Municípios	-	-	900	222
Conservação das				
Hidroviárias	-	27.420	201	50
União	-	25.620	161	40
Estados	-	1.800	40	10
Total Geral	-	-	12.327	3.053
União	-	-	5.125	1.270
Estados	-	-	6.302	1.561
Municípios	-	-	900	222
Total, exceto				
adequação de				
capacidade	-	-	10,927	2.706
União	-	-	3.725	923
Estados	-	-	6.302	1.561
Municípios	-	-	900	222

Fonte: Tabelas anteriores.

As necessidades totais de recursos públicos para a infra-estrutura existente da malha viária nacional somam cerca de US\$3,1 bilhões por ano (rodovias não pedagiadas e hidrovias interiores), sem considerar aplicações em vias novas mas levando em conta as duplicações de rodovias previstas. À União e aos estados cabem parcelas com montantes relativamente próximos: US\$1,3 bilhão por ano para o Governo Federal e US\$1,6 bilhão para a esfera estadual. Os municípios têm uma participação significativamente menor (US\$222 milhões). Não estão considerados os gastos dos sistemas transferidos à iniciativa privada ou daqueles que auferem receitas tarifárias, a exemplo dos pedágios (ver Capítulo 5).

O volume anual de recursos estritamente necessário para preservar a infra-estrutura viária, ou seja, sem adequações de capacidade, é de US\$2,7 bilhões. Neste caso, a parcela da União cai para US\$0,9 bilhão, cabendo aos estados contribuir com a parcela maior dos recursos (US\$1,6 bilhão).

O programa mais importante e urgente é o das restaurações, cujo montante é de US\$1,9 bilhão ao ano. A maior parte cabe aos estados, porque possuem a maior malha pavimentada, ou seja, US\$1,1 bilhão por ano, com a União contribuindo com US\$0,7 bilhão. De forma conjugada, deve-se considerar o programa de conservação, condição essencial para garantir a efetividade das restaurações efetuadas. Este programa importa em US\$552 milhões por ano, dos quais US\$179 milhões para a malha federal e US\$314 milhões para a rede estadual.

As estimativas de necessidades para recuperação e conservação cobrem, em princípio, os programas já existentes, em especial na área federal. O DNER, já há algum tempo, está prevendo um Programa de Restauração e Descentralização de Rodovias, com apoio financeiro do BID e do Banco Mundial, no valor de US\$1 bilhão, mais US\$250 milhões de contrapartida do governo brasileiro. Este programa, cuja primeira etapa está em execução, sendo que a segunda se acha em estudos, prevê o lançamento de um programa de Contratos de Restauração e Manutenção (Cremas), também denominado Programa Integrado de Recuperação e Manutenção da Rede Rodoviária. O sistema Crema está sendo utilizado em outros países, incluindo Argentina, Chile e Uruguai. Em essência, o Crema estabelece um contrato com a iniciativa privada para recuperar e manter lotes de rodovias federais, com base em níveis de desempenho definidos pelo poder público.

Trata-se de um programa integrado que envolve, nas etapas apropriadas, projeto, execução, restauração, manutenção, gerenciamento de peso, comunicação com os usuários e controle de qualidade. Este modelo procura garantir maior eficiência no uso de recursos para a preservação da malha viária, comparativamente à sistemática atual, onde não há integração entre as várias fases. O prazo

dos contratos deverá ser mais longo do que os atuais, indicando-se como referência a duração de cinco anos. As empresas serão escolhidas por licitação pública, mediante concorrência e a modalidade de menor preço pelo serviço prestado. As metas previstas para o Crema estão, no momento, em processo de reavaliação.

O programa de adequação de capacidade foi incluído porque as rodovias que o compõem já estão há algum tempo saturadas, sendo imprescindível sua adequação a uma demanda muito maior, mediante duplicação de vias. É também de natureza estratégica por ligar o país ao Mercosul, constituindo o corredor rodoviário Belo Horizonte—Porto Alegre—fronteira com a Argentina e Uruguai. No quinquênio, o programa demanda recursos da ordem de US\$1,4 bilhão, o que equivale a um fluxo anual de US\$347 milhões.

Os outros programas rodoviários são de pequena monta, aportando US\$155 milhões, destinados à eliminação de pontos críticos e à manutenção da sinalização.

As hidrovias interiores, apesar de estrategicamente importantes para o país, têm ainda uma baixa participação na produção dos transportes brasileiros. Assim, são poucos os recursos requeridos para o próximo quinquênio (US\$50 milhões, dos quais US\$40 milhões da União e US\$10 milhões dos estados).

Desta forma, são necessários US\$3,1 bilhões por ano de recursos públicos para preservar a malha viária de modo apropriado e adequá-la ao crescimento da demanda. De modo geral, os governos têm destinado quantias bem inferiores à restauração e manutenção da infra-estrutura dos transportes. Por exemplo, o Governo Federal tem gastado em média cerca de US\$180 milhões por ano com restaurações (Tabela 8) contra US\$654 milhões estimados como necessários (Tabela 16). Com manutenção, despendeu, em 1997, US\$102 milhões, montante que caiu para US\$47 milhões em 1999, contra uma necessidade estimada de US\$179 milhões por ano para conservar as vias sob jurisdição federal.

O financiamento dos gastos atuais provém de recursos do Tesouro Nacional, fruto da arrecadação de tributos gerais. A insuficiência deste tipo de recursos levou o Governo Federal a recorrer ultimamente a financiamento de longo prazo, obtido de bancos internacionais de desenvolvimento (Tabela 7). Estes recursos têm sido utilizados para restaurações e duplicações, priorizando-se a área federal e alguns estados. As operações de crédito representam antecipações de receitas, cujas amortizações e juros serão pagos também com recursos gerais do Tesouro.

Este trabalho demonstra que os usuários da malha rodoviária brasileira geram recursos específicos mais que suficientes para financiar a preservação da infra-estrutura nacional de viação de modo que funcione em condições de eficiência e

Tabela 17

Saldo Potencial de Recursos de Contribuições dos Usuários Rodoviários
Valores em US\$10⁶ de 1999

Receitas/Despesas	União	Estados/Municípios	Total
Contribuições dos usuários	2.155	8.325	10.480
Recursos necessários, sem adequações de capacidade	923	1.783	2.706
Saldo potencial	1.232	6.542	7.774
Adequações de capacidade	347	-	347
Saldo potencial	885	6.542	7.427
Encargos parafiscais	1.800	0	1.800
Saldo, sem parafiscais	(915)	6.542	5.627

Fonte: Tabelas anteriores.

segurança razoáveis. Os usuários das rodovias contribuem hoje com cerca de US\$10,5 bilhões (Tabela 9); as necessidades de financiamento para preservação da malha não passam de US\$3,1 bilhões, o que representa apenas 29,5% da contribuição gerada pelos usuários das rodovias (Tabela 17). Sem as adequações de capacidade, as necessidades limitam-se a US\$2,7 bilhões, equivalentes a somente 25,7% do produto das arrecadações dos usuários.

O setor de transporte é um gerador de excedente líquido de recursos (cerca de US\$7,4 bilhões), que são aplicados em outros setores da economia, enquanto carece de fundos para executar as obras e serviços necessários ao funcionamento adequado da rede viária (Tabela 17).

Este saldo potencial líquido de recursos é bastante diferenciado conforme a esfera da Federação. As receitas dos usuários arrecadadas pela União são parcas (US\$2,2 bilhões), enquanto o nível de arrecadação obtido pelos estados e municípios é elevado (US\$8,3 bilhões). Isto gera saldos potenciais de recursos desproporcionais, com elevados montantes a favor das esferas estaduais e municipais (US\$6,5 bilhões para estas e apenas US\$0,9 bilhão para a União).

Ao subtrair das contribuições dos usuários as receitas derivadas de encargos parafiscais (ver Capítulo 2, "Encargos parafiscais", e Anexo II, Tabela 9), esta situação fica ainda mais incongruente. De um lado, a União não gera recursos potenciais suficientes para realizar as obras e serviços necessários para preservar sua malha viária. Por outro, os estados e municípios, cuja arrecadação independe dos encargos parafiscais, recebem recursos superiores aos gastos em obras e serviços para garantir o funcionamento de suas rodovias.

Página en blanco a propósito



Recomendações Principais para a União

Na atual conjuntura brasileira, impõe-se dar seqüência ao processo de privatizações (ferrovias e portos) e estadualização (ferrovias urbanas e portos). Entretanto, de ora em diante o ritmo será mais lento, porque já foram concedidos os segmentos mais importantes. No setor rodoviário, é preciso continuar a implantar pedágios por meio de concessões à iniciativa privada sempre que forem economicamente viáveis e aprimorar e retomar o processo de delegação de vias federais para os estados.

Requer-se também destinar recursos orçamentários suficientes às rodovias e hidrovias não concedidas à iniciativa privada, a fim de garantir a preservação dos sistemas, por constituírem a maior malha viária do país. Os gastos necessários (sem duplicações de capacidade) são da ordem de 26% dos encargos que os usuários pagam para utilizar as rodovias. Esta é uma decisão política essencial ao funcionamento adequado do setor de transporte.

No contexto do modelo atual de financiamento, o uso de operações de crédito de longo prazo poderá ajudar na captação de recursos para a restauração e conservação de estradas que se encontram em péssimo ou mau estado. Faz-se necessário constituir programas de restauração também para os estados e municípios. O Crema pressupõe contratos de médio prazo com a iniciativa privada para recuperar e manter estradas. Este sistema equivale a uma vinculação de fato, posto que os contratos obrigam o governo a honrar seus compromissos financeiros durante a vigência dos termos contratuais, que é de cinco anos.

As limitações do modelo de financiamento vigente sugerem a alternativa de uma modificação do sistema tributário que permita a vinculação para garantir recursos exclusivamente para a preservação adequada da malha viária. Para efetivar essa vinculação, dentro do aparato jurídico brasileiro, parece necessário aprovar uma emenda constitucional, que posteriormente seria regulamentada por lei complementar.

Para tanto, uma condição essencial seria estabelecer, por meio dos novos diplomas legais, que o produto da arrecadação dos tributos relacionados fosse

distribuído a todos os entes governamentais encarregados do provimento da infraestrutura de transportes. A distribuição de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal seria diretamente proporcional às necessidades relativas à preservação de suas respectivas malhas viárias.

Os textos legais limitariam a vinculação de recursos, que poderiam financiar exclusivamente a conservação, restauração e segurança da rede viária, e o treinamento ou capacitação profissional dos recursos humanos envolvidos. Em outras palavras, os recursos vinculados não seriam utilizados em novos projetos de expansão do sistema viário ou pavimentação de estradas que ora se encontram em leito natural.

O financiamento de adequações ou ampliações de capacidade, inclusive duplicações de rodovias, é ponto polêmico nas discussões sobre vinculação de recursos⁴³. A proposta dos autores é não financiar esse tipo de obra com recursos vinculados, por constituir projeto específico e esporádico, que demanda grande aporte de recursos em curto prazo. A vinculação de receitas é mais apropriada para financiar obras e serviços que acarretam um fluxo regular de recursos, pois garante certa estabilidade na definição das alíquotas das contribuições dos usuários, que irão compor os fundos destinados às despesas com a conservação, manutenção e segurança do sistema viário.

Esta proposta de vinculação para o setor de transportes é equilibrada e mantém consideráveis graus de liberdade para as esferas de governo, que poderiam decidir livremente sobre novos investimentos líquidos. Eis a diferença essencial em relação ao modelo anterior, destinado a financiar principalmente a implantação do Sistema Rodoviário Nacional. Sob o novo modelo, dar-se-ia prioridade à garantia do funcionamento, em regime de eficiência, da malha viária existente.

Os investimentos em projetos novos, que reflitam expansões significativas do sistema, inclusive ampliações de capacidade, continuariam a ser financiados com recursos gerais do Tesouro, sujeitos às decisões políticas do governo e do

⁴³ Esta polêmica está expressa nas propostas de emenda constitucional que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional. A última comissão criada na Câmara dos Deputados, em 1995, especialmente para apreciar a proposta de vinculação de recursos, espelha bem esta questão. A proposição original defendia a inclusão de adequações de capacidade na destinação dos recursos vinculados; no entanto, a comissão acabou aprovando um texto que não inclui a adequação de capacidade e prevê recursos vinculados somente para conservação, restauração e segurança da infra-estrutura viária (ver Anexo V). Por sua vez, o texto da Reforma Tributária (ver Anexo V), também apreciado por comissão especial, é genérico: refere-se à destinação para obras da infra-estrutura viária. Nenhuma das propostas foi apreciada em Plenário, por divergências políticas.

Congresso Nacional. Competiria ao poder público decidir, por exemplo, sobre a construção de uma nova rodovia, ferrovia ou usina elétrica. Desta forma, estas prioridades seriam analisadas em conjunto, com os maiores graus de liberdade possíveis, cotejando-se os projetos de todos os setores ao mesmo tempo (saúde, transporte, educação, saneamento básico, energia elétrica, etc.).

Do ponto de vista teórico, pode-se admitir que os projetos novos possam ser financiados também por capitais privados, por outorga do poder público. Neste caso, a iniciativa privada ficaria responsável pela construção do novo sistema e por sua exploração, durante o prazo da concessão. No entanto, o interesse em aplicar capitais privados concentra-se nos sistemas existentes, devido aos elevados custos iniciais, ao longo período de retorno e às taxas de juros altas que o setor privado enfrenta. Nos casos em que não houvesse interesse comercial do setor privado, o poder público continuaria a realizar os investimentos economicamente justificáveis em obras de nova infra-estrutura, com recursos gerais do Tesouro.

Do ponto de vista econômico, o ideal seria a cobrança direta dos serviços prestados aos usuários, por meio de taxas ou tarifas não sujeitas à desvinculação. No setor rodoviário, isto só é possível por meio dos sistemas de pedágios, aplicáveis a talvez 10% da malha viária pavimentada brasileira. Constituem, assim, solução válida para rodovias de alta densidade de tráfego, mas não resolvem o problema da maior parte do Sistema Rodoviário Nacional, em especial das regiões menos desenvolvidas do país (Nordeste, Centro-Oeste e Norte). O pedagiamento, no entanto, libera recursos que podem ser aplicados na manutenção de vias não concedidas à iniciativa privada.

As hidrovias também se enquadram neste modelo, uma vez que seus operadores são distintos das entidades que têm a seu cargo o provimento da infra-estrutura, como ocorre com as rodovias. As hidrovias também apresentam fortes economias externas em relação às rodovias, propiciando a transferência de tráfego pesado para essa modalidade de transporte. Seu uso evita o desgaste precoce das estradas e reduz o gasto com a conservação rodoviária, possibilitando sua melhor operação e segurança. Esta assertiva é válida também para as ferrovias de carga, mas, como estas têm potencial para serem auto-suficientes e já foram concessionadas à iniciativa privada, não requerem, no atual contexto econômico e político brasileiro, transferências governamentais.

As receitas vinculadas deveriam ter como fonte principal um tributo seletivo, cobrado sobre os combustíveis e lubrificantes automotivos. Tal tributo guarda correlação direta com o uso das vias, podendo na verdade ser visto como uma

quase-tarifa. Uma alternativa seria criar um tributo seletivo único, extinguindo todos os demais gravames que incidem sobre o álcool e derivados de petróleo. Isso teria implicações mais amplas para as finanças públicas de todas as esferas de governo, forçando uma reformulação parcial do sistema tributário nacional. O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) também poderia ser vinculado opcionalmente aos gastos com transporte, caso o novo tributo sobre combustíveis fosse insuficiente, por dificuldades práticas ou políticas.

Neste sentido, várias propostas de emenda constitucional já foram apresentadas por congressistas ao Congresso Nacional. Contudo, nenhuma delas foi aprovada (ver Anexo VII). Ainda predomina a resistência contra a vinculação de recursos a qualquer setor, argüindo-se que o erário público deve ter todos os graus de liberdade possíveis para gastar os seus recursos. Devido aos resultados pouco satisfatórios para as rodovias, porém, o assunto permanece em pauta. Os autores consideram que seria necessário uma decisão do Executivo, fruto de um consenso interministerial, para tal medida ser aprovada rapidamente no Congresso.

De qualquer forma, é preciso reconhecer que uma solução capaz de atender aos interesses diversificados da União, dos estados e dos municípios ainda está longe de ser alcançada, principalmente do ponto de vista político. Por um lado, os usuários geram excedentes líquidos de recursos, o que comprova a capacidade do setor para arcar com suas próprias necessidades básicas. Por outro, a proposta de financiamento das despesas para preservação da malha com recursos próprios, oriundos de impostos seletivos, pode ser vista pelo Tesouro como perda de graus de liberdade orçamentária.

Os excedentes referidos passaram a ser considerados pelos estados e municípios como recursos garantidos para pagar outras despesas, como segurança pública, educação, saúde, dívidas interna e externa, assim como a despesa com pessoal. Alia-se a isto a situação difícil das finanças estaduais e municipais diante da União, embora beneficiadas pela Constituição de 1988. O ônus que poderia ser criado ao assegurar recursos para financiar a preservação da malha viária gera preocupações em outras áreas, temerosas de possíveis perdas de receitas que lhes são destinadas.

As propostas apresentadas no Congresso Nacional, em sua maioria, penalizariam ainda mais os próprios usuários do setor rodoviário, ao sugerir a criação de novo tributo sobre combustíveis e lubrificantes sem eliminar ou reduzir os já existentes. Apresentou-se uma única proposta para criar o imposto sobre combustíveis e, mediante compensação, extinguir os demais tributos (ICMS e Imposto de Importação sobre Combustíveis); essa proposta foi energicamente rejeitada pelos governadores estaduais (ver Anexo VII).

Não parece haver uma solução ótima. A solução secundariamente melhor (*theory of the second best*) indicaria que todos os setores deveriam arcar com uma parte do ônus global, inclusive o setor transporte. Isso tornaria menor a carga tributária imposta ao usuário de cada setor. Vale aí considerar que os recursos necessários à preservação da malha viária vinculariam uma parte do produto da arrecadação (apenas 26% do total arrecadado de tributos específicos).

Além disso, o impacto líquido do novo ônus tributário seria menor (a “vinculação líquida” não atingiria os 26% referidos)⁴⁴. Na verdade, para efeito de avaliação, deveria ser considerado tão somente o diferencial dos gastos anuais estimados, do ponto de vista ideal, e o valor médio dos gastos que vêm sendo praticados pelo poder público na área dos transportes rodoviário e hidroviário. Neste sentido, deveria ser levado em conta apenas o ônus adicional para colocar os sistemas de transporte em regime de suficiência e eficiência, o que seria considerado a carga tributária adicional.

Desta forma, mesmo sem considerar um sistema em regime de otimalidade, os custos porventura impostos a alguns setores da sociedade pelo novo modelo proposto serão pequenos, principalmente se a carga tributária for redistribuída de forma adequada entre vários setores. Os benefícios privados e sociais advindos da nova proposta (diminuição de custos operacionais, inclusive de tempo de viagem, e maior segurança dos passageiros, dos bens e dos patrimônios envolvidos) mais do que compensariam os custos decorrentes.

Assim, neste contexto, são necessários programas de restauração e de conservação mais amplos, aumentando-se as dotações orçamentárias para esse fim em todas as esferas de governo, para impedir que a malha viária passe por um processo de deterioração. Com esta perspectiva, o uso mais intenso de empréstimos de longo prazo deve ser incentivado, posto que, indiretamente, constituem formas alternativas de vinculação (montante concedido e contrapartida).

⁴⁴ Isto sem levar em conta a possibilidade de um aumento das receitas destes impostos rodoviários ser maior que o dos demais setores — elasticidade da produção dos transportes maior que a unidade, conforme o Capítulo 1.

Página en blanco a propósito



As Experiências dos Estados e Municípios

Ao contrário da União, alguns estados e municípios já começam a caminhar no sentido de restabelecer um modelo de financiamento mais adequado para os seus sistemas viários, instituindo gravames seletivos, incidentes sobre os combustíveis e lubrificantes automotivos, com recursos vinculados a obras ou serviços em transportes. Estes modelos guardam certa proximidade com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 81 de 1995, parada no Congresso Nacional, mediante a qual se propôs liberar a vinculação dos impostos estaduais incidentes sobre transportes (ICMS e IPVA), conforme Anexo V. Os processos municipais e estaduais, embora ainda embrionários⁴⁵, são promissores, na medida em que aumenta o interesse de outras unidades da Federação em seguir os mesmos passos. Seis unidades federativas já implantaram o modelo referido, com legislações próprias.

De forma pioneira no Brasil, em fins de 1998, o município de Santo Antônio da Patrulha, no estado do Rio Grande do Sul, criou o Fundo Municipal de Conservação Viária. De forma peculiar, a gerência deste Fundo ficou a cargo do Conselho Municipal de Conservação Viária, composto por dezessete membros: cinco representantes do Governo, dois representantes dos profissionais da área de conservação viária, dois representantes dos prestadores de serviços e oito representantes dos usuários, conforme definido em lei municipal. Apesar do pioneirismo, o modelo municipal adotado não criou fontes próprias de recursos, valendo-se das formas tradicionais de financiamento. Isto em parte é explicado pelos fracos graus de liberdade dos municípios brasileiros para alterar sua política fiscal, em especial a sua prática de arrecadação.

Mato Grosso do Sul foi o primeiro estado no Brasil a implantar um modelo completo de financiamento para a infra-estrutura rodoviária, instituindo

⁴⁵ Por serem muito recentes, não existem ainda informações disponíveis sobre o desempenho financeiro (receitas e despesas destes modelos de financiamento estaduais), nem de execução de obras e serviços. No Estado do Rio de Janeiro está em processo de aprovação em sua Assembléia Legislativa um fundo destinado aos transportes coletivos urbanos.

fontes próprias de recursos. A legislação pertinente foi aprovada em junho de 1999, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2000. Criou-se assim o Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul (Fundersul). A principal fonte de arrecadação do Fundo são as contribuições dos usuários das rodovias, que recolhem R\$0,01 para cada litro de óleo diesel e R\$0,02 para cada litro de gasolina vendidos. Além disso, os produtores agropecuários, facultativamente, podem contribuir para o Fundo na forma da lei, passando a ter direito, caso efetuem a contribuição, ao benefício do diferimento do ICMS nas operações internas com produtos agropecuários. Estes recursos, entre outros, destinam-se, através do Fundo, à construção, manutenção e recuperação, bem como a melhoramentos de rodovias estaduais. Estes recursos são geridos por um Conselho de Administração composto por oito representantes, sendo cinco do governo do estado, um da Associação de Municípios e dois do setor privado (Federação da Agricultura e Sindicato das Indústrias de Frios, Carnes e Derivados).

Em março de 2000, o estado de Mato Grosso criou o Fundo de Transporte e Habitação (Fethab), destinado a financiar o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação de obras e serviços de transportes e habitação em todo o território mato-grossense. Será regido por um Conselho Diretor presidido por seis membros do governo. Para formar o Fundo será cobrado o valor de R\$0,04 por litro de álcool anidro, álcool hidratado, gasolina ou óleo diesel fornecidos aos contribuintes, localizados ou não no estado. As receitas do Fundo são integradas também, entre outras, por certas contribuições de caráter facultativo definidas em lei, advindas de operações internas com soja e gado em pé, concedendo-se em contrapartida ao contribuinte o benefício do diferimento do ICMS nas operações internas com soja e gado em pé. A legislação não define o critério de distribuição dos recursos entre habitação e transportes, que fica a cargo do Conselho Diretor. O fundo de Mato Grosso, na verdade, assemelha-se ao de Mato Grosso do Sul.

Em janeiro de 2000, o estado de Minas Gerais criou o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes (Funtrans), com o objetivo de financiar e repassar recursos para serviços, obras, ações e atividades relativas aos transportes no estado. Este fundo segue um modelo diferente, pois não cria novo tipo de contribuição, limitando-se a aglutinar diversos tipos de recursos do Estado. Entre estes recursos destacam-se os provenientes de programas de concessão de rodovias, de concessão de transporte coletivo, intermunicipal e metropolitano de passageiros, e de concessão de administração e exploração de terminais de passageiros, receitas decorrentes de multas de trânsito e recursos oriundos de parceria entre o setor público e o privado, entre outros. O Fundo é supervisionado por um Grupo Co-

ordenador formado por seis representantes do governo do estado e dois da Assembléia Legislativa.

Mais recentemente, o estado do Paraná criou o Fundo de Conservação Rodoviária do Estado do Paraná (Funcor), destinado exclusivamente à conservação das rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual. Constituem receitas do Funcor a arrecadação decorrente da aplicação da retenção de valores sobre a comercialização de combustíveis no estado (retenção dos valores do ICMS, correspondendo a R\$0,01 para cada litro de gasolina e a R\$0,02 para cada litro de óleo diesel vendidos), bem como a arrecadação proveniente das multas de trânsito e por excesso de peso, entre outras. O Fundo é gerido por um Conselho de Administração constituído de dezesseis membros, sendo quatro do governo, um representante da Assembléia Legislativa, um representante da Associação dos Municípios e ampla representação de segmentos da comunidade dos transportes rodoviários.

Em janeiro de 2001, o estado de Goiás criou o Fundo de Transportes – FT, com o objetivo de financiar a conservação e o melhoramento da malha rodoviária estadual, bem como o planejamento e o acompanhamento das obras e serviços. Este fundo segue modelo semelhante ao de Minas Gerais, limitando-se a aglutinar diversas fontes de receitas: (i) dotações orçamentárias, advindas, principalmente, da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; (ii) recursos de convênios firmados com o governo federal; (iii) contribuições e doações, entre outras. O Fundo será administrado por um Conselho Diretor, constituído por dez membros, sendo cinco representantes do Governo, um representante da Agricultura ou da Indústria, o Presidente da Associação Goiana dos Municípios, o Presidente do Sindicato de Empresas de Transportes de Cargas do estado de Goiás; o Presidente do Sindicato dos Despachantes Autônomos e Similares do estado de Goiás e o Presidente da Comissão de Obras e Serviços da Assembléia Legislativa do estado de Goiás.

Dentre estes modelos, o do estado do Paraná destaca-se por criar um tributo seletivo sobre combustíveis destinado a um fundo exclusivo para conservação, gerido por um Conselho de Administração com participação da comunidade. Os estados de Mato Grosso do Sul e de Mato Grosso instituíram formas semelhantes, com a vantagem de incluir a alternativa de uma fonte facultativa, as contribuições dos usuários agropecuários; contudo, têm a séria desvantagem de permitir a destinação de recursos para obras de novas rodovias ou expansões do sistema, o que pode descaracterizar esse tipo de modelo, conforme se analisou em capítulos anteriores deste livro.

O modelo mineiro também permite o financiamento de expansões do sistema e não cria fontes seletivas de recursos para as rodovias; tem o mérito, porém, de criar um fundo específico para o transporte rodoviário. O fundo goiano, embora tenha uma estrutura de receitas semelhante ao mineiro, destina recursos exclusivamente a conservação e melhoramentos da malha rodoviária, enquadrando-se dentro das diretrizes deste trabalho. Na nova legislação do estado de Goiás há uma referência a que, de certa forma, as dotações orçamentárias terão como lastro o imposto sobre a propriedade de veículos automotores: de um lado, este fato é positivo por estar de acordo com os princípios básicos deste documento; por outro lado, apresenta problemas jurídico-constitucionais, devido à proibição constitucional de se vincular imposto a fundo, já referida. O Fundo Municipal de Conservação Viária de Santo Antônio da Patrulha tem problemas idênticos ao mineiro no que se refere às fontes de recursos, mas os destina exclusivamente à conservação; tem também o mérito de possuir o Conselho de Administração, em princípio, mais bem formado em termos de participação da comunidade dos transportes. Este fundo municipal teve a vantagem do pioneirismo, mas ainda está em fase de implementação.

Para o desenvolvimento de modelos de financiamento para conservação de rodovias, tem-se contado no Brasil com o decisivo apoio da Federação Internacional de Rodovias (IRF), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Agência de Cooperação Técnica da República Federal da Alemanha (GTZ). Desde 1994, a IRF está executando o projeto Reforma Financeira e Institucional da Conservação Viária na América Latina e Caribe, com conclusão prevista para fins de 2002, mediante financiamento do Governo da Alemanha e assistência técnica da GTZ⁴⁶. Os elementos mais importantes desse conceito de reforma são:

- Criação de fundos de conservação viária autônomos e controlados pelos usuários, financiados pelos mesmos através do pagamento de tarifas;
- Transformação das administrações viárias existentes em agências viárias autônomas; e
- Estabelecimento de empresas de gerência da conservação viária responsáveis pela gestão de toda a rede viária com base em contratos de longo prazo, sendo os pagamentos dessas empresas realizados contra o cumprimento de padrões de qualidade.

⁴⁶ As informações aqui relatadas, inclusive sobre os estados e municípios, constam da página da GTZ na Internet (www.zietlow.com).

O modelo referido tem similaridades com as propostas apresentadas neste livro, que analisou mais as proposições da União, as quais também foram acompanhadas de perto pela IRF/CEPAL/GTZ. Da comparação das propostas citadas e discutidas pelo Congresso Nacional com os modelos da IRF e das unidades federativas citadas, salienta-se a preocupação com a implantação de um processo participativo para gerir os fundos de conservação viária, praticamente inexistente nas proposições do Governo Federal.

Outrossim, há diferenças essenciais entre os dois modelos, a saber:

- No âmbito da União, propõe-se um Fundo Nacional de Transporte único, com a criação de um tributo seletivo sobre combustíveis, de competência tributária da União, arrecadação centralizada, a exemplo do antigo Fundo Rodoviário Nacional, e redistribuição para as três esferas de governo (União, estados e municípios);

- No modelo da IRF/CEPAL/GTZ, que começa a ser seguido por unidades federativas brasileiras, propõem-se múltiplos fundos, um para cada unidade federativa; podendo-se assim ter um fundo federal e vários fundos estaduais ou municipais, que se adaptariam a cada realidade regional.

Em suma, alguns estados têm dado o exemplo da criação de fundos para conservação viária, instituindo tributos seletivos para seu financiamento. Esta multiplicidade de fundos estaduais ou municipais é recomendada, na medida em que o Governo Federal não se sente atraído pela proposta da vinculação de recursos para conservação rodoviária e o Congresso não aprova uma reforma tributária global ou parcial que permita esta vinculação de forma constitucional e permanente.

Página en blanco a propósito



Conclusões

Constata-se um descompasso estrutural entre as receitas expressivas geradas pelos usuários das rodovias e as aplicações de recursos governamentais insuficientes na preservação da malha viária. Esse descompasso é causado pelo novo sistema tributário definido pela Constituição da República Federativa do Brasil, aprovada pela Assembléia Constitucional de 1988.

Após a Constituição de 1988, a quase totalidade dos gastos federais com infra-estrutura de transportes rodoviários e hidroviários vem sendo financiada com recursos gerais do Tesouro Nacional. Estes recursos não têm nenhuma vinculação com quaisquer tipos de despesas, fundos ou órgãos. A fonte alternativa tem sido as operações de crédito de longo prazo, principalmente empréstimos internacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial. A ausência de recursos próprios tem deixado o setor sem condições de preservar adequadamente o patrimônio viário existente, impondo condições críticas ao sistema rodoviário e hidroviário.

Os usuários dos transportes rodoviários no Brasil têm contribuído de forma significativa para os cofres dos tesouros públicos. Atualmente, suas contribuições são superiores às anteriores à Constituição de 1988, alcançando aproximadamente US\$10,5 bilhões ao ano. O modelo de financiamento do setor de transporte decorrente do sistema tributário posterior a 1988 prejudicou o setor de transporte, ao eliminar os seus tributos seletivos e os seus recursos vinculados, colocando em risco a preservação do patrimônio viário do Brasil.

Muitas críticas têm sido feitas ao sistema tributário da Constituição de 1988 e diversas proposições específicas de mudanças tributárias para o setor de transporte têm sido apresentadas ao Congresso. Há grandes dificuldades políticas para aprovar uma proposta de emenda constitucional para este fim, que depende da concordância de dois terços dos congressistas.

A demanda por recursos governamentais fica restrita aos sistemas de transportes não concedidos à iniciativa privada ou não-tarifados. Destacam-se os sistemas rodoviários pavimentados, não concedidos à iniciativa privada, que

totalizam atualmente 142.056 quilômetros e absorvem a maior parte dos recursos públicos, considerando-se as esferas de governo federal, estadual e municipal (não incluindo os 9.191 quilômetros de vias pedagiadas, concedidas à iniciativa privada). Enquadram-se aí também os 27.420 quilômetros de sistemas de hidrovias interiores.

Os usuários da malha rodoviária brasileira geram recursos específicos mais que suficientes para financiar a preservação da infra-estrutura nacional de viação. Dos US\$10,5 bilhões ao ano gerados pelos contribuintes rodoviários, bastam US\$2,7 bilhões ao ano para preservar a malha (sem duplicações para aumento de capacidade), o que representa apenas 26% da contribuição gerada pelos usuários das rodovias. O setor de transportes é, assim, um gerador de excedente anual líquido superior a US\$7,5 bilhões.

Estas receitas seriam suficientes para garantir a preservação da malha viária em regime de eficiência e segurança. As disposições constitucionais sobre impostos, porém, não permitem sua vinculação ao financiamento da rede viária. Os governos federal e das unidades federativas, de modo geral, acabam destinando recursos insuficientes às rodovias, provocando sua deterioração. As receitas advindas das contribuições dos usuários incorporam-se aos caixas gerais dos tesouros públicos, ficando a decisão de sua alocação a critério do respectivo poder público. Este, por sua vez, de forma geral, não tem dado prioridade ao setor de transporte.

Este saldo potencial líquido de recursos é bastante diferenciado conforme a esfera da Federação. As receitas dos usuários arrecadadas pela União montam a US\$2,2 bilhões, contra um elevado nível de arrecadação obtido pelos estados e municípios, US\$8,3 bilhões. Isto gera saldos potenciais de recursos desproporcionais a favor das esferas estaduais e municipais.

A situação se tornou crítica porque o texto constitucional não previu a transferência institucional, aos estados e municípios, de serviços correspondentes prestados pelo Governo Federal, como a ampliação e manutenção de segmentos da rede viária, em especial da malha rodoviária. Ocorreu assim uma descentralização de recursos sem que houvesse uma correspondente descentralização de encargos, criando um potencial desequilíbrio estrutural para o orçamento da União.

Seria preciso uma reforma tributária para vincular parcialmente as arrecadações de tributos seletivos à aplicação de recursos no setor de transporte, garantindo a preservação adequada da malha viária, em cada esfera de jurisdição governamental. Tal processo requereria um prazo demorado para aprovação pelo Congresso Nacional, caso o Poder Executivo não conceda apoio efetivo nem en-

caminhe proposta de sua própria autoria. Enquanto não houver tal reforma, a alternativa é intensificar programas de restauração e conservação com os recursos gerais do Tesouro e operações de crédito de longo prazo.

A persistir a situação atual, a malha viária não concedida à iniciativa privada continuará sem recursos próprios por um bom tempo. A questão essencial será sempre convencer os poderes públicos envolvidos a conferir prioridade à preservação da infra-estrutura pública dos transportes, em que pese os usuários estejam pagando mais do que o necessário para o funcionamento adequado do sistema. Após construir uma estrada, há que conservá-la. Deixá-la em péssimas condições de tráfego, isto sim, é perder graus de liberdade orçamentária, aumentando desproporcionalmente os custos privados e sociais necessários a sua preservação ou reabilitação em condições de eficiência e segurança.

Página en blanco a propósito



Elementos Básicos do Sistema Nacional de Viação

A Lei 5.917 de 1973 (ver Anexo IV) define o Sistema Nacional de Viação (SNV) do Brasil. Integram-no os sistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário (inclusive portos), aeroviário e de transportes urbanos. Esse diploma legal relaciona as vias, os portos e aeroportos federais, ficando os sistemas remanescentes sob jurisdição dos estados ou dos municípios. Por sua vez, os estados e o Distrito Federal definem, cada um, a sua própria malha viária, ficando o restante com os municípios.

A lei citada está sendo revisada através do Projeto de Lei nº 1.176 de 1995 (ver Anexo IV), cuja tramitação no Congresso Nacional já dura há seis anos. A finalidade principal deste projeto é definir as diretrizes para o SNV e caracterizar algumas contribuições dos usuários. Entre as várias mudanças propostas no projeto citado constam a eliminação da referência ao Sistema Nacional de Transporte Urbano na lei vigente e a introdução formal do regime de arrendamento para todo o sistema viário.

Outrossim, a Constituição Federal⁴⁷ de 1988 estatui normas fundamentais, considerando, por exemplo, os portos, bem como a infra-estrutura aeroportuária, de competência jurisdicional exclusiva da União. Estabelece também que compete à União cuidar das vias interestaduais e das ligações internacionais; a cada um dos estados cabe a responsabilidade pelos sistemas viários intermunicipais dentro dos limites estaduais; ao município, compete a jurisdição exclusiva da rede viária que não transponha os seus limites.

⁴⁷ Constituição da República Federativa do Brasil: "Compete à União: ...Art. 21: ...XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: ...c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;...XX - instruir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;...Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: ...IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;...XI - trânsito e transporte;..."

A Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630 de 1993, ver Anexo IV) instituiu no sistema portuário o regime de arrendamento, permitindo que áreas do porto público (denominado de organizado) fossem, desta forma, operadas por operadores privados. A Lei nº 9.277, de 1996 (ver Anexo IV), permite à União delegar aos estados e municípios rodovias ou trechos de rodovias federais, bem como portos, por meio de convênios. O novo Projeto de Lei sobre o Sistema Nacional de Viação referido propõe generalizar este procedimento, permitindo que quaisquer subsistemas do SNV sejam, dessa forma, estadualizados ou municipalizados, desde que haja interesse mútuo.

Recentemente as ferrovias e os portos foram incluídos, por força de lei, no Programa Nacional de Desestatização (privatização). Esse processo foi conduzido com êxito para o sistema ferroviário de carga, agindo-se de forma mais lenta para os portos, que estão seguindo o modelo de arrendamentos. Foi adotado também um Programa de Concessões Rodoviárias para a União e para alguns estados.

O sistema dutoviário não foi incluído no SNV, por ser considerado de caráter exclusivamente privado. No entanto, os dutos são sistemas importantes para os grânéis líquidos e gasosos. Introduzem concorrência significativa para outros modos, principalmente ferrovias e aquavias.



A Experiência Brasileira com Contribuições de Usuários antes da Constituição de 1988

SÍNTESE HISTÓRICA DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DOS USUÁRIOS RODOVIÁRIOS

Fundamentalmente, os recursos arrecadados dos usuários das rodovias foram tradicionalmente voltados para a cobertura dos custos com a infra-estrutura rodoviária no Brasil. Até a promulgação da Constituição de 1988, foram gerados por quatro fontes principais:

- Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG)⁴⁸ – 1940-1988;
- Taxa Rodoviária Única (TRU) – 1970-85, transformada no atual Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre os Serviços de Transportes Rodoviários (ISTR) – 1967-85 e, depois, Imposto sobre Transporte (IST), anteriormente incidente apenas sobre o transporte de passageiros intermunicipal e interestadual, sendo, a partir de 1976, estendido ao transporte de carga;
- Pedágios – autorizados desde 1947 no estado de São Paulo e a partir de 1969 na área federal; administrados pelo próprio poder público.

Paralelamente, o Fundo Rodoviário Nacional (FRN) foi, antes da Constituição de 1988, a principal fonte de recursos do setor rodoviário e, por decorrência, do setor de transporte, posto que o sistema rodoviário responde por cerca de 61% do transporte de carga e 96% do transporte de passageiros. Sua importância histórica para os transportes é demonstrada por várias tentativas do Congresso Nacional para recriá-lo, após sua extinção pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, e ampliá-lo para as demais modalidades.

⁴⁸ O IULCLG era pago também por não-usuários do setor rodoviário. Entretanto, sua arrecadação foi quase que integralmente gerada nesse setor (a participação média do setor rodoviário na geração do IULCLG, por meio do consumo de combustíveis, foi da ordem de 85%).

Esse fundo foi criado em 27 de dezembro de 1945 pelo Decreto-Lei nº 8.463, ficando conhecido como Lei Joppert, nome de seu proponente. De certa forma, acompanha a implantação e consolidação da indústria automobilística no Brasil. Neste contexto, impulsionou o desenvolvimento do transporte rodoviário, sendo um dos principais suportes do parque automobilístico brasileiro.

O FRN era formado com recursos vinculados, provenientes do produto da arrecadação do IULCLG, criado em 21 de setembro de 1940 pelo Decreto-Lei nº 2.615. Seus recursos eram destinados às obras do Plano Rodoviário Nacional (construções, conservação e melhoramentos) e auxílio aos estados, territórios e o Distrito Federal para execução dos sistemas rodoviários respectivos. Os estados só poderiam participar do Fundo após constituírem seus respectivos Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem (DERs).

Essa medida foi tão importante na época que, em menos de um ano, todos os estados que ainda não possuíam um órgão de administração rodoviária o criaram, pois o FRN redistribuía parte substancial dos recursos aos estados e municípios. Os estados prestavam assistência técnica aos municípios no planejamento e execução das estradas municipais.

Do total do FRN, 40% eram distribuídos ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e os 60% restantes rateados entre os estados, territórios e o Distrito Federal, da seguinte forma:

- 36% proporcionalmente ao consumo de combustíveis e lubrificantes (60% do montante a distribuir);
- 12% proporcionalmente à população (20% do montante a distribuir);
- 12% proporcionalmente à superfície (20% do montante a distribuir).

As porcentagens que definiam as quotas-partes de cada uma das três esferas da União e as ponderações para o rateio entre as unidades da Federação variaram ao longo do tempo, sem perder as características essenciais da estrutura distributiva inicial adotada. A parcela de recursos vinculada aos municípios a partir de 1948 ficou explicitamente definida em Lei, cabendo a estes 12% do total do FRN e passando os estados, territórios e o Distrito Federal a receber 48%. A parcela do DNER permaneceu em 40%.

Durante mais de 30 anos, o órgão rodoviário federal — o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)—, criado em 1937, os Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem (DERs) e as prefeituras dispuseram de recursos institucionalmente garantidos para o financiamento de seus programas de

construção e manutenção de rodovias. Os investimentos possibilitaram a interligação das capitais brasileiras, exceto algumas, localizadas no extremo norte do país. Viveu-se o período de maior atividade rodoviária no país, nos três níveis de governo — federal, estadual e municipal.

Desde o final dos anos 40 até o final da década de 70, ocorreu um surto progressivo e forte de atividade rodoviária no país em todos os níveis de governo. Essa concentração de investimentos para expansão da malha rodoviária estava intimamente associada à expansão da indústria automobilística no Brasil. Em consequência, o crescimento da produção nacional de derivados de petróleo, com a instalação de várias refinarias no país, fazia parte de objetivos políticos mais amplos e estratégicos, voltados para fomentar o desenvolvimento.

Posteriormente, outros instrumentos tributários (TRU e ISTR) foram criados ou reformulados para fortalecer o sistema de financiamento do setor rodoviário. No entanto, o IULCLG e a TRU, nesta ordem, constituíram as fontes principais de recursos. O ISTR teve sempre uma base de tributação limitada: excluía a carga própria, transportada por veículos de propriedade das empresas proprietárias dos produtos ou por elas alugados e apresentava sérias dificuldades de cobrança e fiscalização. Sua extinção chegou a ser proposta⁴⁹.

Além destas fontes tributárias, antes de 1988, adotou-se o pedágio, administrado pelo próprio poder público. Contudo, por sua própria natureza, só se mostrou viável em rodovias com elevada densidade de tráfego, o que reduziu substancialmente sua capacidade de arrecadação. O pedágio foi cobrado apenas em algumas rodovias federais, inclusive na Ponte Rio–Niterói, via de características urbanas, mas sob jurisdição da União. Foi implantado também em algumas vias do estado de São Paulo e, posteriormente, na terceira ponte de Vitória, sob responsabilidade do estado do Espírito Santo (primeiro pedágio do país administrado pela iniciativa privada).

Com estas fontes de recursos realizaram-se grandes investimentos para formar o Sistema Rodoviário Nacional, hoje com cerca de 1.658.577 quilômetros de rodovias, dos quais 150.836 são pavimentados. Estas vias asfaltadas estão distribuídas entre as três esferas da federação: 53.435 quilômetros de responsabilidade da União; 72.532 sob os cuidados dos estados, dos quais 14.352 tidos ainda como estaduais transitórios; e 14.869 municipais (Geipot, 1999).

No Brasil, o consumo de derivados de petróleo, mormente da gasolina, foi o mais taxado. Além do Imposto Único (IULCLG), recaíram sobre eles os en-

⁴⁹ Geipot, *Política Fiscal e Tarifária*, 1978. Brasília (documento inédito).

cargos parafiscais, formados por adicionais incluídos nos preços desses derivados. Ao longo do tempo, esses adicionais foram constituídos pelas seguintes parcelas principais: quota de Previdência, Pis/Pasep, Finsocial, várias alíneas e uma parcela de compensação. Esta última penalizava o consumo de determinados combustíveis, especialmente a gasolina, para subsidiar outros, sobretudo o gás de cozinha. Entretanto, esse tipo de recursos nunca foi destinado ao setor de transporte, em qualquer nível da federação.

A centralização federal aumentou expressivamente a partir de 1980. Por exemplo, o governo diminuiu as alíquotas do IULCLG, reduzindo automaticamente quotas-partes destinadas aos estados e municípios e aumentando simultaneamente as parcelas dos encargos parafiscais, assim transferindo à União os montantes que deveriam ser destinados às unidades federativas.

As reações da sociedade a esta centralização geraram um processo político que culminou com a proposta de uma nova ordem tributária. Esta proposta contou, a partir de 1985, com forte apoio de governadores, prefeitos e alguns segmentos do próprio Governo Federal. Assim, pressionado pela sociedade, o poder central, em fins de 1985, tomou duas medidas para conferir maior autonomia financeira aos estados e municípios, por meio de emenda constitucional de iniciativa do próprio Executivo. No lugar da TRU, de competência tributária federal, criou o IPVA, de competência estadual. E no lugar do ISTR criou o IST, aumentando significativamente a participação das unidades federativas (ver Capítulo 2).

Nos dois casos, a arrecadação desses tributos foi desvinculada das rodovias. Este processo foi ampliado pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, que fortaleceu os estados e municípios na nova sistemática tributária, em detrimento do setor rodoviário federal.

Outra linha marcante foi a adoção da desvinculação tributária na área federal. Isso começou gradativamente em 1975 e completou-se em 1982, quando todas as receitas da União derivadas de tributos deixaram de ser vinculadas, exceto os pedágios. Apenas os estados e municípios mantiveram recursos vinculados. A maioria dos constituintes de 1988 apoiou esta medida, incluindo-a no bojo da nova Constituição e estendendo-a a todo e qualquer tipo de imposto, atingindo também os estados e municípios.

A comunidade do setor de transporte reagiu a esta situação em segunda votação da Assembléia Constituinte. Conseguiu que fosse apreciada uma nova proposta de vinculação de recursos para o setor de transporte, que, no entanto, foi rejeitada por pequena margem de votos. Desde esta época até o momento

atual, por meio de várias proposições no Congresso Nacional, procura-se mudar a situação,⁵⁰ reinstituindo a vinculação de imposto para a rede viária.

Estes foram os princípios gerais que prevaleceram na nova ordem tributária, que seria absorvida pela nova Constituição em 1988. A desvinculação tributária imposta pelo Governo Federal seria generalizada, o que subtraiu do setor rodoviário quase todas as suas receitas próprias. E os estados e municípios saíram fortalecidos, prejudicando o setor rodoviário federal, esvaziado dos recursos tributários que antes lhe eram destinados.

RECURSOS GERADOS PELOS USUÁRIOS RODOVIÁRIOS ATÉ 1988

Até 1979, as receitas próprias, derivadas de contribuições específicas dos usuários rodoviários, evoluíram positivamente. Entre 1975 e 1979, arrecadou-se o valor máximo de US\$6,3 bilhões, em média, por ano (Tabela 18). Aplicados na malha rodoviária brasileira, esses recursos teriam sido mais do que suficientes para ga-

Tabela 18

Receitas Próprias de Contribuições dos Usuários Rodoviários antes da Constituição de 1988 (Médias anuais em US\$10⁶ de 1999)*

Período	IULCLG	TRU/IPVA	ISTR/IST	Pedágios	Receitas Próprias
1967-69	2.155	-	0	101	2.256
1970-74	2.941	720	77	154	3.892
1975-79	4.627	1.189	270	210	6.296
1980-81	1.561	1.405	395	156	3.517
1982-86	711	819	355	125	2.010
1987-88	1.378	487	355	77	2.297

*Dados originais apresentados em dólares de janeiro de 1992, tendo sido convertidos para dólares de 1999 com base no Índice de Preços ao Consumidor dos Estados Unidos. As receitas próprias correspondem à soma do IULCLG, da TRU/IPVA, do ISTR/IST e dos pedágios.

Fonte: Geipot, 1992.

⁵⁰ Imediatamente após a Assembléia Constituinte, duas propostas foram apreciadas pelo Congresso Nacional: em fins de 1988, o selo-pedágio, logo revogado; e a Taxa Rodoviária de Conservação (TRC), vetada pelo Supremo Tribunal Federal. Desde essa época, várias proposições de emendas constitucionais, apresentadas por congressistas, visaram restabelecer o imposto sobre combustíveis e vinculá-lo ao setor de transporte, sem lograr êxito até o momento.

Tabela 19

**Receitas Globais de Contribuições
dos Usuários Rodoviários antes da Constituição de 1988**
(Médias anuais em US\$10⁶ de 1999)

Período	Receitas Próprias	Encargos Parafiscais	Total
1977	6.961	4.023	10.984
1978	6.836	4.267	11.103
1979	6.083	4.206	10.289
1980	4.163	7.333	11.496
1981	2.873	6.576	9.449
1982	2.779	5.907	8.686
1983	2.150	5.223	7.373
1984	1.642	4.752	6.394
1985	1.573	3.812	5.385
1986	1.904	5.649	7.553
1987	2.338	6.105	8.443
1988	2.349	3.949	6.298

Fonte: Geipot, 1992.

rantir, de forma eficiente, a recuperação de toda a infra-estrutura das rodovias do Sistema Nacional de Viação (ver Capítulo 6, Tabela 17).

A partir de 1980, houve uma queda substancial nas receitas de contribuições de usuários rodoviários. Liderou essa queda o IULCLG, seguido pela TRU e pelos pedágios federais. O ISTR manteve-se relativamente estável; contudo, seu potencial de arrecadação era limitado.

Entretanto, a Tabela 19 mostra que os encargos parafiscais (tributos disfarçados, incidentes sobre os preços dos derivados de petróleo) chegaram em 1980 a atingir o montante de US\$7,3 bilhões, contra cerca de US\$4,2 bilhões das arrecadações tributárias. Em 1988, as receitas próprias somaram US\$2,3 bilhões contra o montante de US\$3,9 bilhões dos encargos parafiscais. A partir de 1980, as receitas de encargos parafiscais representaram, em média, o dobro das receitas próprias.

A Evolução da Arrecadação dos Impostos Únicos sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos

Antes da Constituição de 1988, o sistema tributário nacional permitia a cobrança de tributos específicos ou seletivos (geralmente os chamados “impostos únicos”, cobrados de setores específicos — combustíveis, energia elétrica, minerais, etc.).

Sua aplicação era vinculada, em sua maior parte, aos próprios setores que os originavam. Tinham a vantagem de ser facilmente cobráveis e de difícil sonegação, e ter custos de cobrança baixos e sistemas de controles simples.

Neste contexto, o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG) foi um dos tributos mais incentivados pela política fiscal da época. Sua arrecadação cresceu progressivamente até 1979, como resultado de vários aperfeiçoamentos em suas bases de cálculo e elevações de suas alíquotas, aliados a períodos de forte crescimento econômico, com aumentos consideráveis na demanda por combustíveis. Entre 1975 e 1979, o montante arrecadado pelo IULCLG alcançou US\$3,7 bilhões por ano.

Entre 1980 e 1986, passada essa fase áurea, a arrecadação do IULCLG diminuiu gradativamente. Um conjunto de fatores, muitas vezes simultâneos, esvaziou este que foi o principal sistema de financiamento público para obras de infra-estrutura no Brasil. Alguns dos elementos que contribuíram para sua degradação já existiam antes de 1980, de forma embrionária.

Esses fatores foram a redução das alíquotas do imposto único e a redução, a partir de 1980, da base de cálculo desse tributo, cujos valores reais, por litro de combustível, caíram substancialmente (Geipot, 1992). Influuiu também a diminuição no consumo de gasolina automotiva à época, devido a sua substituição pelo álcool, que era isento do imposto. Neste período, também contribuiu para a degradação das obras de infra-estrutura a forte recessão econômica.

Estas medidas aparentemente acompanharam a política de combate à inflação, em que os aumentos de preços dos derivados de petróleo, nos quais estava embutida a cobrança deste gravame, eram vistos como forte foco inflacionário. Os preços dos derivados do petróleo não diminuía e as reduções no valor do tributo eram transferidas para outras parcelas, destinadas a outras finalidades, que passaram a compor os preços dos derivados do petróleo, constituindo os tributos disfarçados ou encargos para-fiscais já referidos.

Em resumo, o Governo Federal diminuiu gradativamente a arrecadação do IULCLG, reduzindo fortemente suas alíquotas e em consequência a redistribuição dos recursos provenientes de sua arrecadação. Em contrapartida, foram aumentadas ainda mais as contribuições para-fiscais, sem nenhuma vinculação setorial, e cujo produto da arrecadação era destinado apenas à União.

Em 1983, contudo, atendendo aos reclamos das autoridades estaduais e municipais, o Congresso aprovou uma emenda constitucional (emenda Passos Porto). Essa emenda restabelecia, gradativamente, a participação dos estados e municípios aos níveis iniciais no Fundo Rodoviário Nacional (FRN), ou seja, 60%,

contra os 40% então praticados. Além disso, assegurava-lhes também idêntica participação nos adicionais e gravames federais incidentes sobre os lubrificantes e combustíveis. No entanto, o Governo Federal, através de vários artifícios⁵¹, conseguiu anular os efeitos da nova norma constitucional.

Em fins de 1985, o Congresso Nacional aprovou outro instrumento legal para recuperar a arrecadação do IULCLG, melhorando a sua base de cálculo, aumentando suas alíquotas e garantindo a vinculação da quota-parte do DNER. O Executivo federal conseguiu retardar a aplicação da lei até 1987. Houve uma ligeira recuperação nos níveis médios de arrecadação do IULCLG, com um montante anual de US\$1,1 bilhão em 1987 e em 1988.

A Evolução da Arrecadação da TRU/IPVA, do ISTR/IST e dos Pedágios

Os recursos provenientes da Taxa Rodoviária Única (TRU), que eram relativamente importantes para o setor rodoviário, cresceram até 1980, passando a decrescer desde essa época. O decréscimo resultou principalmente do estabelecimento de reajustes nos valores daquela taxa inferiores aos índices inflacionários. Também contribuíram para isto alíquotas reduzidas para os veículos movidos a álcool e valores menores para carros usados. Essas alíquotas não atendiam ao princípio da equidade, uma vez que os veículos a álcool e os usados impõem às rodovias custos idênticos aos impostos pelos carros a gasolina e pelos veículos novos.

Com a mudança da Taxa Rodoviária Única (TRU) para o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), houve, num primeiro momento, uma diminuição na sua arrecadação global. A causa foi a falta de experiência dos estados para implantar um esquema de cobrança adequado ao novo tributo na fase inicial de mudança da área federal para os estados.

A arrecadação global do Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário (ISTR), depois Imposto sobre Transporte (IST), para passageiros e carga, cresceu desde a sua criação em 1967 até 1982; a partir daí, manteve-se em níveis relativamente estáveis. Esse tributo tinha duas limitações: por força de decisão judicial, não incidia sobre o transporte de carga própria; e tinha altos custos de cobrança, especialmente de fiscalização, com elevados índices de sonegação.

⁵¹ Foram zerados os gravames (alíneas) que compunham o preço dos derivados e reduziram-se bastante as alíquotas do IULCLG. Ao mesmo tempo, o Governo introduziu, de forma compensatória, a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), em relação ao qual a regra constitucional não previra transferência aos estados e municípios.

Tabela 20

Distribuição do IULCLG
(Média Anual em %)

Período	FRN	Outros	Total
1960-68	82	18	100
1969-76	72	28	100
1977-79	48	52	100
1980-81	44	56	100
1982-86	36	64	100
1987-88	82	18	100

Fonte: Geipot, 1992.

As receitas dos pedágios federais eram muito reduzidas em relação à arrecadação global do setor rodoviário e decresceram a partir de 1980, devido a reajustes dos pedágios em níveis inferiores aos da inflação. Nesta época, os custos com a administração do pedágio nas rodovias federais comprometiam parcelas significativas das receitas, reduzindo o excedente de recursos disponíveis para aplicação nas vias em que eram cobrados (não estão disponíveis dados referentes ao estado de São Paulo).

Transferência de Recursos do IULCLG para Outros Setores

Este é um dos pontos críticos da aplicação dos recursos gerados pela arrecadação do IULCLG, existindo desde os seus primórdios. A partir de 1980, intensifica-se a transferência de recursos do IULCLG e são cada vez maiores os montantes que se deixam de aplicar, através do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), no Sistema Rodoviário Nacional.

Por princípio, a doutrina que permite a cobrança de impostos específicos ou seletivos, vinculados setorialmente, prega que as receitas obtidas num determinado setor sejam aplicadas nesse mesmo setor, como se fossem receitas próprias. O pressuposto é que estes recursos são administrados mais eficientemente de forma descentralizada.

Dessa forma, o IULCLG era pago também por não usuários do setor rodoviário (outras modalidades de transportes e indústrias). No entanto, a maior parte de sua arrecadação sempre foi obtida no setor rodoviário (cerca de 85% do total).

Portanto, seria equitativo que 15% do IULCLG fossem destinados a outros setores que não o rodoviário. No entanto, os montantes transferidos para

outros setores sempre superaram esse limite, geralmente por ampla margem (Tabela 20). Os recursos transferidos para outros setores alcançaram, após 1980, mais de 50% do produto da arrecadação do IULCLG, exceto no período 1987-88, quando o Congresso aprovou legislação para restaurar a aplicação deste imposto no FRN.

No seu primeiro ano de existência (1946), o FRN contou com 60% dos recursos do IULCLG, ficando os 40% restantes à conta geral da União. De 1952 a 1956, 25% passaram a ser destinados ao desenvolvimento do setor petrolífero, vinculados à Petrobrás. Posteriormente, este percentual foi reduzido, embora se criassem novas vinculações estranhas ao setor rodoviário para órgãos do setor energético — o próprio Ministério das Minas e Energia, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e a Empresa Brasileira de Energia Nuclear (Nuclebrás), além da Petrobrás.

Além disso, foram destinados recursos deste Imposto Único a outras modalidades do setor de transporte — ferroviária, aeroviária e transportes coletivos urbanos, com implicações diferentes.

A partir de 1965, foram transferidos recursos do IULCLG para o setor aeronáutico (Ministério da Aeronáutica e Fundo Aeroviário), em montantes que oscilaram de 2% a 5% do total arrecadado. Esta prática, que se estendeu de 1965 a 1982, poderia ser justificada se este setor contribuísse para a formação da receita do IULCLG, pois era também consumidor de combustível e lubrificante. Contudo, estava isento do pagamento do imposto por força de lei.

Os recursos transferidos para o sistema ferroviário de 1957 até 1982 variaram de 4% a 11% do total do IULCLG. Essas transferências, em princípio, têm sentido, independentemente dos volumes dos recursos repassados. As ferrovias têm, em relação às rodovias, efeitos positivos de economias externas, reduzindo o custo global do transporte para cargas de grande quantidade e baixo valor unitário, transportadas a grandes distâncias, cujo exemplo tradicional são os graneis, incluído o minério de ferro, em particular.

Além de oferecer um transporte mais barato, o sistema ferroviário pode atrair esse tipo de carga, aliviando determinadas rodovias do tráfego mais pesado. Isso diminuiria os custos de manutenção e restauração das estradas e contribuiria para elevar seus níveis de segurança. Apesar disso, não se justifica destinar esses recursos exclusivamente à Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), deixando de fora os demais sistemas ferroviários, como as Ferrovias Paulistas S/A (Fepasa), a cabotagem e as hidrovias interiores, que oferecem resultados idênticos.

A partir de 1976, foi instituído um adicional de 12% sobre o IULCLG, destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU). Destina-

ram-se 75% do FNDU ao transporte urbano — subconta Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano (FDTU), a cargo da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), extinta em 1986 — e os 25% restantes ao desenvolvimento urbano. Sua distribuição entre as esferas da Federação era igual à do FRN (60% para a União, 32% para os estados e 8% para os municípios).

A transferência de recursos do IULCLG para transportes urbanos teria sentido, dado que a cobrança deste tributo se estende também à área urbana, sendo racional aplicá-los no próprio setor que os gerou. A introdução da cobrança de um adicional tributário fortalece a argumentação favorável à sua utilização em transporte urbano, na medida em que se procurava manter o nível de recursos para as rodovias.

Desvinculação Setorial de Recursos Federais

A principal causa do esvaziamento do IULCLG foi a desvinculação setorial dos recursos na área federal, posta em prática gradativamente desde 1975 e completada a partir de 1982. Passou a predominar no Governo Federal a corrente de tributaristas que só admitia a existência de tributos gerais, pregando a necessidade de centralizar todos os recursos nos cofres da União e passar o seu controle para a administração central do Executivo federal. A existência de impostos específicos, como o IULCLG, passou a ser questionada, iniciando-se gradativamente sua desativação. Buscou-se concentrar recursos no poder central, em detrimento dos órgãos setoriais, como o DNER, e dos estados e municípios.

Em 1974, o Governo Federal criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), destinado a financiar projetos prioritários para diversos setores. Este fundo foi formado, de forma gradativa, com recursos provenientes de vários outros fundos federais, inclusive da parte do DNER, vinculada ao FRN. Em 1979, 42% dos recursos do IULCLG foram para o FND. Dessa forma, a participação do DNER no FRN, que deveria ser de 60% em termos legais, caiu para 26% no período de 1980-86.

A partir de 1982, o Governo Federal intensificou a desvinculação de recursos em sua esfera de ação, não permitindo que as receitas tributárias fossem vinculadas aos seus órgãos setoriais. Dessa forma, o DNER, de 1982 até 1986, deixou de receber qualquer tipo de receita própria, inclusive sua quota-parte do FRN, exceto pedágios, de baixa significância.

A desvinculação tributária eliminou do planejamento dos transportes rodoviários sua autonomia relativa e sua flexibilidade para atender às necessida-

des do setor. Prejudicou a preservação do patrimônio existente, dando início a sua deterioração.

Esvaziamento da Receita Rodoviária dos Estados e Municípios

Quatro fatos, alguns já citados anteriormente, desestabilizaram a redistribuição dos recursos do IULCLG entre a União, os estados e os municípios.

O primeiro foi a reversão entre as quotas-partes dos estados e municípios em relação à União, privilegiando esta última. Até 1966, 40% dos recursos do FRN eram destinados à União (DNER), enquanto 60% iam para os estados e municípios (48% para os estados e 12% para os municípios). Com a promulgação da Constituição de 1967, a União passou a receber a maior parte, ou seja, 60% do Fundo, cabendo agora aos estados e municípios parcela menor, 40% dos recursos do FRN (32% para os estados e 8% para os municípios).

O segundo foi a transferência de recursos do IULCLG para áreas externas ao sistema rodoviário; com isto reduziu-se o montante disponível para ser aplicado no FRN e, assim, o volume de recursos destinados aos estados e municípios.

O terceiro foi o esvaziamento do próprio IULCLG, devido a reduções em seus valores unitários via diminuição de suas alíquotas ou o uso de bases de cálculos reduzidas, compensadas de forma a favorecer a União. Aumentaram-se outras parcelas que compunham o preço dos derivados de petróleo sem redistribuição aos estados e municípios ou para o DNER.

O último foi a prática adotada pelo Governo Federal de atrasar os repasses de quotas-partes de tributos, inclusive do IULCLG, para os estados e municípios, o que prejudicava a execução de empreendimentos programados.

Todos esses fatos conjugados, resultantes de iniciativas do Governo Federal, prejudicaram os estados e municípios, que já estavam em situação difícil. Assim, o Governo Federal centralizou o controle dos recursos arrecadados valendo-se de vários artifícios (referidos no Capítulo 2, em “Caracterização das Contribuições dos Usuários”) para contornar as normas da Constituição. Assim prejudicou a autonomia dos estados e municípios, aos quais só restou recurso ao Congresso Nacional, o que ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, quando as unidades da federação fizeram prevalecer seus interesses.



Os Gravames Extintos

Alguns dos encargos que gravaram os usuários do setor de transporte no decorrer das três últimas décadas foram extintos. Alguns foram cobrados por muito tempo. Outros, embora aprovados pelo Congresso Nacional ou por unidades da Federação, sequer chegaram a ser implementados, devido a vetos do Supremo Tribunal Federal. A caracterização sumária destes gravames é apresentada com o objetivo de proporcionar ao leitor uma perspectiva histórica.

O Adicional de Tarifária Portuária (ATP) gerava recursos destinados a financiar o Sistema Portuário Nacional. Na prática, os recursos produzidos pelos portos lucrativos eram transferidos para os deficitários. Existia de longa data e sua denominação inicial, que vigorou até 1978, era Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP). Depois de certo período, parte significativa de seus recursos passou a ser retida pelo Tesouro Nacional. Em 1993, a Lei de Modernização dos Portos reduziu, progressivamente suas alíquotas. Foi extinto em 1996.

O Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC), que não incidia sobre o óleo diesel, teve curta duração. Foi criado pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988 com competência exclusivamente municipal, característica sem precedentes na história da política tributária brasileira. Incidia sobre a gasolina e o álcool e teve pouca expressividade. Foi extinto em 1996 por força de emenda constitucional.

O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) foi incluído pelo Governo Federal no preço dos derivados de petróleo. Essa medida, eivada de vícios jurídicos, inclusive constitucionais, foi tomada para compensar a perda de receita sofrida pelo FRN, causada pelo próprio Governo ao zerar alíneas incluídas nesses preços pela Emenda Passos Porto, aprovada pelo Congresso em 1983 (ver “Encargos Parafiscais”, Capítulo 2, e “A Evolução da Arrecadação dos Impostos Únicos sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos”, Anexo II).

O selo-pedágio foi aprovado pelo Congresso Nacional em outubro de 1988, na tentativa de contornar as dificuldades impostas à manutenção da infraestrutura rodoviária pela nova Constituição (ver Capítulo 4). Era uma tarifa des-

tinada à conservação de rodovias. No entanto, esta solução apresentou grande número de ineficiências operacionais, que comprometeram seus resultados. Seus principais fatores negativos foram a falta de estrutura adequada de fiscalização, a facilidade de falsificação, as dificuldades para sua aquisição (só podiam ser comprados nas agências dos Correios), dificuldades de reconhecimento dos selos pela fiscalização, inúmeras contestações judiciais e a aversão da população ao novo encargo por não se realizarem as melhorias esperadas nas estradas. Tudo isso propiciou a desobediência civil e uma baixa arrecadação. Assim, por proposta do próprio Executivo, seu proponente, o selo-pedágio foi extinto, em 16 de agosto de 1990.

Após a experiência frustrada do selo-pedágio, o Governo Federal, para recompor suas receitas, tentou aprovar a Taxa de Conservação Rodoviária (TCR), a ser cobrada pelo uso efetivo ou potencial das vias integrantes do Sistema Rodoviário Federal. Suas receitas seriam destinadas às rodovias federais. O pagamento da taxa proposta seria incorporado aos preços dos combustíveis automotivos e dos lubrificantes (na verdade, do ponto de vista econômico, seria um adicional tarifário ou sobrepreço). Aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 1990, sequer chegou a ser aplicada, pois o Supremo Tribunal Federal a julgou inconstitucional, por considerá-la um tributo sobre o preço dos combustíveis, o que é vedado pela Constituição⁵².

As taxas de transporte urbano foram propostas por alguns prefeitos (em Campinas, foi aprovada uma taxa pela Assembléia Municipal) para financiar o transporte público coletivo. Essa taxa incidiria sobre a indústria, o comércio e os serviços, variando proporcionalmente ao número de empregados de cada estabelecimento servido por transporte coletivo. A instituição dessa taxa virou polêmica nacional por volta de 1990 e não se concretizou, por ser considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. No entanto, essa tentativa acabou influenciando a elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois os deputados distritais aprovaram dispositivo estabelecendo que as tarifas dos transportes públicos coletivos devem ser calculadas com base nos usuários e beneficiários dos respectivos serviços. Sua instituição sobre os beneficiários dos transportes públicos corres-

⁵² Constituição Federal: “Art. 155...§3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II, do *caput* deste artigo e os arts. 153, I e II, nenhum outro tributo poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País”. Os impostos do inciso II são o ICMS, o de importação e o de exportação.

ponderia, do ponto de vista da teoria econômica, a uma taxa, análoga à pretendida por alguns prefeitos. Até hoje, porém, não foi implantada.

O empréstimo compulsório, previsto constitucionalmente, não foi adotado após 1988. Antes da nova Constituição, incidiu fortemente sobre o consumo de combustíveis e a compra de veículos automotores novos, constituindo àquela época contribuição específica do usuário. Foi adotado emergencialmente como proteção contra a crise do petróleo de 1979, medida considerada equivocada por muitos analistas econômicos da época. A rigor, já que se tratava de um empréstimo, seu valor deveria ser posteriormente devolvido aos contribuintes, que para isto deveriam guardar a correspondente nota fiscal. O Governo Federal nunca tomou a iniciativa de devolver tais montantes. Alguns cidadãos, pouquíssimos, guardaram seus comprovantes, entraram na Justiça e, após anos de embate judicial, conseguiram a devolução de seus recursos.

Página en blanco a propósito



Extratos de Textos Legais de Interesse⁵³

**Lei nº 5.917, de 10 de Dezembro de 1973,
alterada pela Lei 6.261/73(transporte urbano)
Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências.**

.....
Anexo da Lei.

1.1

1.2 O Sistema Nacional de Viação é constituído pelo conjunto dos Sistemas Nacionais: *Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário, Aeroviário e Transportes Urbanos* e compreende:

a) infra-estrutura viária, que abrange as redes correspondentes às modalidades de transporte citadas, inclusive suas instalações acessórias e complementares;

b) estrutura operacional, compreendendo o conjunto de meios e atividades estatais, diretamente exercidos em cada modalidade de transporte e que são necessários e suficientes ao uso adequado da infra-estrutura mencionada na alínea anterior;

c) mecanismos de regulamentação e de concessão referentes à construção e operação da infra-estrutura e da estrutura operacional.

Lei nº 8.630, de 25 de Fevereiro de 1993

Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.

Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o *porto organizado*.

⁵³ Os extratos dos textos legais transcritos neste documento (anexos e demais partes do documento) são reprodução fiel dos dispositivos constantes dos diplomas legais citados. Os grifos, no entanto, são dos autores deste trabalho.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - *Porto organizado*: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma *autoridade portuária*:

.....

V - *Instalação portuária de uso privativo*: a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação e ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.

.....

§ 2º A concessão do porto organizado será sempre precedida de licitação realizada de acordo com a lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

.....

Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de *arrendamento*, celebrado com a União, no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado;

II - de autorização do ministério competente quando se tratar de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado.

.....

§ 2º A exploração da instalação portuária de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades:

I - *uso público*;

II - *uso privativo*:

a) *exclusivo*, para movimentação de carga própria;

b) *misto*, para movimentação de carga própria e de terceiros.

§ 3º A exploração de instalação portuária de uso público fica restrita à área do porto organizado.

.....

Art. 51 As administrações dos portos organizados devem adotar estruturas de tarifas adequadas aos respectivos sistemas operacionais, em substituição ao modelo tarifário previsto no Decreto nº 24.508, de 29 de junho de 1934, e suas alterações.

Parágrafo único. As novas estruturas tarifárias deverão ser submetidas à apreciação dos respectivos Conselhos de Autoridade Portuária, dentro do prazo de sessenta dias.

Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

.....

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Art. 15. *No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:*

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão;

III - a combinação dos critérios referidos nos incisos I e II deste artigo.

.....

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

.....

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

.....

Lei nº 9.277, de 10 de Maio de 1996

Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.

Art. 1º Fica a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, autorizada a delegar, pelo prazo de até vinte e cinco anos, prorrogáveis por até mais vinte e cinco, aos municípios, estados da Federação ou ao Distrito Federal, ou a consórcio entre eles, a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovia, ou obras rodoviárias federais.

Art. 2º Fica a União igualmente autorizada, nos termos desta Lei, a delegar a exploração de portos sob sua responsabilidade ou sob a responsabilidade das empresas por ela direta ou indiretamente controladas.

Art. 3º A delegação será formalizada mediante convênio.

§ 1º No instrumento de convênio constará cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação do Município, do Estado ou do Distrito Federal na cobrança de pedágio ou de tarifa portuária, ou de outra forma de cobrança cabível, no que não contrarie a legislação federal.

§ 2º A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso ou nos portos que lhe derem origem.

Art. 4º Para a consecução dos objetivos indicados nesta Lei, poderá o Município, o Estado ou o Distrito Federal explorar a via ou o porto diretamente ou através de concessão, nos termos das leis federais que regem as concessões e da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

Art. 5º A União poderá destinar recursos financeiros à construção, conservação, melhoramento e operação das rodovias ou trechos de rodovias e obras rodoviárias federais ou aos portos, objeto de delegação, desde que tais obras e serviços não sejam de responsabilidade do concessionário.

Art. 6º No exercício da delegação a que se refere esta Lei, o Município, o Estado da Federação ou o Distrito Federal observarão os limites da competência da União.

**Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.176, de 1975 (em processo de aprovação⁵⁴)
Estabelece as diretrizes para o Sistema Nacional de Viação e dá outras providências.**

.....

Art. 1º O Sistema Nacional de Viação (SNV) é constituído pela infra-estrutura viária e a estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e será regido pelos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, consoante o art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal.

Art. 2º Ficam aprovadas as relações constantes dos Anexos⁵⁵ desta Lei, que descrevem os elementos físicos da infra-estrutura viária existente e planejada dos transportes *aeroviário, aquaviário, ferroviário e rodoviário, que passam a compor o Sistema Federal de Viação, sob jurisdição da União*, através dos Ministérios da Aeronáutica e dos Transportes, nas suas respectivas áreas de atuação, observadas também as atribuições do Ministério da Marinha, nos termos da Lei Complementar nº 69 de 1991.

⁵⁴ O Projeto de Lei nº 1.176/95 já foi apreciado pela Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado um substitutivo. Está ainda em tramitação no Senado Federal. Quando for aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, substituirá a Lei nº 5.917/73, referida.

⁵⁵ As relações descritivas do Sistema Viário Federal, que constam dos anexos referidos neste projeto de lei, não serão apresentadas por serem consideradas desnecessárias para os fins deste trabalho.

Art. 3º *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão igualmente, em legislações específicas, os elementos físicos da infra-estrutura de transportes que irão compor os Sistemas Estaduais e Municipais de Viação e o Sistema de Viação do Distrito Federal, de modo a integrá-los com o Sistema Federal de Viação, para formar o Sistema Nacional de Viação, em consonância com o disposto nesta Lei e demais legislações pertinentes.*

.....

Art. 8º *A administração da infra-estrutura viária e a operação dos transportes serão exercidas de forma descentralizada, promovendo-se sua transferência, sempre que possível, a outras entidades públicas, mediante regime de delegação, ou à iniciativa privada mediante regime de concessão, permissão ou autorização, respeitadas as legislações pertinentes.*

.....

Art. 13 *A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, através de legislação própria, procurará fazer com que os usuários paguem pelas despesas de reposição do patrimônio depreciado, de aumento de capacidade operacional e de produtividade, de absorção de novas tecnologias, bem como de manutenção e segurança da infra-estrutura viária existente, realizadas em regime de eficiência econômica.*

Parágrafo Único - *Excetuam-se do disposto neste artigo as despesas relativas à infra-estrutura de projetos de transporte de massa em áreas urbanas e de outros projetos de relevante interesse social ou essenciais para a segurança nacional.*

.....

Art. 17 *O Sistema Federal de Viação abrange a malha arterial básica do Sistema Nacional de Viação, formada por eixos e terminais relevantes do ponto de vista da demanda de transporte, da integração nacional e das conexões internacionais. Compreende os subsistemas aeroviário, aquaviário, ferroviário e rodoviário com suas respectivas estruturas operacionais tecnicamente integradas.*

.....

Art. 19 Compete aos Ministérios da Aeronáutica e dos Transportes, no âmbito das respectivas atribuições, observadas as atribuições específicas do Ministério da Marinha, a administração do Sistema Federal de Viação, compreendendo seu planejamento, construção, manutenção, operação e exploração mediante:

I - atuação direta de órgãos e entidades que lhes são vinculados;

II - *delegação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*, ou a outros órgãos e entidades do Governo Federal, que atuarão em seu nome;

III- concessão, permissão, autorização e *arrendamento* a empresas públicas e privadas, em estrita obediência à legislação federal pertinente.

§ 1º *As delegações serão formalizadas mediante convênios*, sem descaracterizar as prerrogativas e o patrimônio da União.

§ 2º *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão explorar a infra-estrutura delegada, diretamente ou mediante concessão, autorização e arrendamento à iniciativa privada, respeitada a legislação federal.*

§ 3º *A União poderá aplicar recursos financeiros no Sistema Federal de Viação, qualquer que seja o regime de administração referido no caput, desde que tais recursos não se destinem a obras e serviços de responsabilidade da outra parte, previstos nos instrumentos de delegação, concessão, autorização ou arrendamento.*

.....

Art. 22 Para efeito do cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, a infra-estrutura rodoviária federal será decomposta em duas redes: a Rede Interestadual e Internacional de Estradas de Rodagem—Rinter e a Rede Complementar de Rodovias Federais.

§ 1º As rodovias ou trechos de rodovias integrantes da Rinter correspondem aos grandes eixos de integração inter-regional, interestadual e internacional e serão designadas pela nomenclatura BR-I, seguida de sua numeração específica.

§ 2º As rodovias federais integrantes da Rede Complementar correspondem às demais rodovias da infra-estrutura rodoviária federal e continuarão designadas pela nomenclatura BR-, seguida de sua numeração específica.

.....

Art. 23 *A Rinter será administrada pelo Ministério dos Transportes, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, podendo a administração de seus segmentos ser delegada a Estado ou ao Distrito Federal, ou concedida à iniciativa privada, nos termos do art. 19 desta Lei.*

Art. 24 *As rodovias federais da Rede Complementar serão administradas pelo Ministério dos Transportes, através do DNER, preferencialmente sob a forma de delegação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo o princípio da descentralização e nos termos do art. 19 desta Lei, até que ocorra a transferência definitiva de sua jurisdição para os Estados, Distrito Federal e Municípios.*

§ 1º *Fica o Poder Executivo autorizado a transferir, mediante doação, os trechos das rodovias federais integrantes da Rede Complementar para os Estados, Distrito Federal e Municípios.*

§ 2º *Até que haja anuência do Estado, Distrito Federal ou Município para a efetivação da respectiva transferência, a União administrará as rodovias da Rede Complementar, preservando as condições técnicas de sua infra-estrutura e assegurando a operação racional e segura do transporte.*

Art. 25 *Para cobrir custos de construção, aumento de capacidade, restauração e conservação, o Ministério dos Transportes, através do DNER, poderá conceder a exploração das rodovias federais à iniciativa privada, nos termos da Lei 8.987 e 9.074, de 1995.*

§ 2º *A receita do pedágio será aplicada no melhoramento, conservação e segurança da rodovia em que for cobrado e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso.*

Art. 26 *O Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá explorar a rodovia federal que lhe for delegada, diretamente, mediante cobrança de pedágio, ou através de concessão à iniciativa privada, substituindo neste caso o DNER, na qualidade de poder concedente, respeitados os dispositivos desta Lei e da legislação federal pertinente.*

Art. 27 *Consoante o art. 13 desta Lei, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, através de legislação própria, procurará fazer com que os*

usuários paguem pelas despesas de melhoramentos, restauração, conservação e segurança de sua infra-estrutura rodoviária, realizadas em regime de eficiência econômica.

.....

Art. 31 A infra-estrutura do Subsistema Ferroviário Federal compreende as vias férreas, os pátios e terminais, as oficinas de manutenção, e demais elementos físicos de propriedade da Rede Ferroviária Federal S.A.–RFFSA e de outras empresas sob controle societário da União, bem como as ferrovias construídas e operadas por empresas públicas e privadas, sob regime de concessão pela União.

.....

Art. 32 O Subsistema Ferroviário Federal será administrado pela União, através do Ministério dos Transportes, mediante:

I - atuação direta da Rede Ferroviária Federal S.A.–RFFSA, nas etapas de construção, manutenção, operação e exploração da malha ferroviária;

II - *delegação aos Estados, Distrito Federal e Municípios;*

III - concessão a empresas públicas e privadas para construção, manutenção, operação e exploração de ferrovias;

IV - *arrendamento a empresas públicas e privadas de segmentos e instalações da malha ferroviária, associado à sua concessão para operação, manutenção e exploração.*

.....

Art. 34 Os fretes cobrados no transporte ferroviário deverão cobrir os custos da operação racional e segura como definida no §2º do art. 4º, bem como as despesas de conservação e reposição da via permanente, do material rodante e demais equipamentos, realizada em regime de eficiência econômica.

.....

Art. 36 *Fica o Poder Executivo autorizado a doar a Estado, Distrito Federal ou Município, desativar ou erradicar trechos ferroviários de tráfego inexpressivo, comprovadamente anti-econômicos, não passíveis de arrendamento ou concessão e sem relevância no contexto do Sistema Nacional de Viação, desde que demonstrada a*

existência de meio alternativo de atendimento à demanda de transporte de pessoas e bens.

Art. 37 A Companhia Brasileira de Trens Urbanos—CBTU e a Empresa de Transportes Urbanos de Porto Alegre S.A.—TRENSURB, transferirão para os Estados e Municípios a administração dos transportes ferroviários urbanos e metropolitanos de passageiros, conforme disposto na Lei 8.693 de 3 de agosto de 1993.

.....

Art. 38 O Subsistema Aquaviário Federal é constituído pela parcela da infra-estrutura aquaviária nacional de interesse federal, sua estrutura operacional e sua estrutura técnico-normativa.

§1º A infra-estrutura aquaviária nacional de interesse federal compreende:

I - Os portos e terminais marítimos, fluviais e lacustres constantes do Anexo IV;

II -

III - As vias navegáveis interiores integrantes dos rios e lagos federais, constantes do Anexo V.

.....

Art. 39 As vias navegáveis interiores constantes do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei 5.917, de 1973, não incluídas na infra-estrutura do Subsistema Aquaviário Federal estabelecida no artigo anterior, permanecerão sob administração federal até que haja anuência dos Estados em que se localizam para efetivação da respectiva transferência de jurisdição.

Art. 40 Compete ao Ministério dos Transportes, observadas as atribuições específicas do Ministério da Marinha, a administração do Subsistema Aquaviário Federal, conforme disposto no art. 19 desta Lei, mediante:

I) - atuação direta ou através de empresas sob controle societário da União;

II) - delegação a Estados, Distrito Federal e Municípios;

III) - concessão, autorização ou arrendamento a empresas públicas e privadas.

Art. 41 *A autorização a que se refere o § 2º do art. 14 desta Lei, para os serviços de transporte aquaviário interior ao longo de rios e lagos não federais, será outorgada pela autoridade estadual.*

.....

Art. 42 Sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 19 desta Lei, as tarifas portuárias cobrirão, pelo menos, os custos da operação racional e segura e as despesas de manutenção e reposição das instalações e equipamentos, realizadas em regime de eficiência econômica.

Art. 44 *As obras de manutenção, dragagem, sinalização e balizamento das vias navegáveis interiores do Subsistema Aquaviário Federal administradas diretamente pelo Ministério dos Transportes serão custeadas com recursos financeiros da União.*

.....

Art. 46 O Subsistema Aeroviário Federal é constituído pela parcela da infra-estrutura aeronáutica nacional de interesse federal, sua estrutura operacional e sua estrutura técnico-normativa.

§ 1º A infra-estrutura aeronáutica nacional de interesse federal compreende a parcela da infra-estrutura aeronáutica, de conformidade com o estabelecido no Título III da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, Código Brasileiro de Aeronáutica, sob administração direta ou indireta da União, através do Ministério da Aeronáutica, abrangendo:

I - os aeródromos públicos que atendam ou venham a atender ao tráfego aéreo civil, regular ou alternativo, doméstico e internacional no país e aqueles que sejam de interesse para integração e segurança nacional;

II - o conjunto de facilidades, instalações e estruturas terrestres de proteção ao voo e auxílio à navegação aérea; e

III - o conjunto de aerovias, áreas terminais de tráfego aéreo e demais divisões do espaço aéreo brasileiro, necessárias à operação regular e segura do tráfego aéreo.

.....

Art. 48 Compete ao Ministério da Aeronáutica a administração do Subsistema Aeroviário Federal, podendo, no que couber, exercê-la segundo o disposto no art. 19 desta Lei.

Parágrafo único - Fica o Ministério da Aeronáutica autorizado a transferir para Estados e Municípios a implantação, a administração, a operação, a manutenção e a exploração de aeródromos públicos, mediante convênio, de conformidade com esta Lei, a Lei nº 8.399, de 1992 e a legislação aeronáutica em vigor.

Art. 49 Compete ao Ministério da Aeronáutica, na qualidade de poder concedente, outorgar concessões ou autorizações para prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros e cargas em linhas domésticas e internacionais.

Art. 50 Os recursos financeiros necessários à implantação e manutenção do Subsistema Aeroviário Federal deverão providir prioritariamente das contribuições dos usuários do transporte aéreo, mediante adequada política tarifária, cobrança de taxas aeroportuárias e arrendamento das instalações não operacionais dos aeroportos, observadas as Leis nºs 7.920, de 1989 e 8.399, de 1992.

Art. 51 Os Sistemas de Viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangem os diferentes meios de transporte e constituem parcelas do Sistema Nacional de Viação.....

.....

Art. 52 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão, em legislações próprias, os elementos físicos da infra-estrutura viária e os procedimentos operacionais de seus Sistemas de Viação, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, inclusive quanto às concessões, permissões e autorizações de serviços de transporte.



Extratos de Propostas de Emendas Constitucionais sobre Vinculação Setorial de Recursos para Transportes

Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição

PEC Nº 81-A, de 1995

Destina recursos à infra-estrutura viária e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - O art. 153 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII e dos § 6º e 7º que seguem:

Art. 153
.....

VIII - combustíveis e lubrificantes automotivos.

.....
§6º *O produto da arrecadação do imposto de que trata o inciso VIII será destinado exclusivamente à realização de obras de conservação, recuperação e segurança da infra-estrutura do sistema nacional de viação.*

§ 7º Cabe à lei definir a gestão dos recursos, as alíquotas que lhes derem origem, sua distribuição por modalidade e meios de transporte e sua distribuição entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 2º - O § 1º do art. 150 passa a ter a seguinte redação:

§ 1º. A vedação do inciso III, b, não se aplica aos impostos previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e VIII e 154....

Art. 3º. O art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 155.
 :

§ 3º- À exceção dos impostos de que tratam o inciso II, do *caput* deste artigo e o art. 153, I, II e VIII, nenhum outro tributo incidirá sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

Art. 4º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a alteração do seu inciso IV e com o acréscimo do § 5º, que seguem:

Art. 167:

IV- a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a vinculação da receita do imposto de que trata o art. 153, VIII, a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado no art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo.

.....
 § 5º *Excetua-se, também, da vedação estabelecida no inciso IV deste artigo a vinculação, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, do produto da arrecadação resultante da cobrança de impostos, de sua competência, incidentes sobre os combustíveis e lubrificantes automotivos, sobre a propriedade de veículos automotores e sobre a prestação de serviços de transporte, assim como as transferências desses impostos que lhes são devidas, para destinação exclusivamente à realização de obras de conservação, recuperação, segurança da infra-estrutura dos respectivos sistemas viários.*

Art. 5º. O art. 212 da Constituição Federal passar a vigorar com o acréscimo do seguinte § 6º:

Art. 212

§ 6 Não se inclui no montante da receita a que se refere este artigo a resultante do imposto a que alude ao art. 153, VIII.

Art. 6º O imposto de que trata o inciso I do art. 153 não incidirá sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, a partir da entrada em vigência do imposto de que trata o inciso VIII do art. 153.

Art. 7º Enquanto não forem definidos os percentuais a que se refere o final do § 7º do art. 153 da Constituição Federal, o produto da arrecadação do imposto previsto no inciso VIII daquele artigo, atendido o disposto no seu § 6º, terá a seguinte distribuição.

Proposta de Emenda à Constituição PEC N° 175-A, de 1995, do Poder Executivo, que altera o Sistema Tributário Nacional (Reforma Tributária)

Art. 87 (Disposições Transitórias). *Pelo prazo de cinco anos*, a arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 149, *caput*, incidente sobre os combustíveis automotivos:

I- cobrirá subsídios sobre seus preços, autorizados em lei específica;

II - será destinada a obras de infra-estrutura do sistema nacional de viação definido em lei.

Página en blanco a propósito



Breves Comentários sobre a Composição dos Preços dos Combustíveis e Lubrificantes Automotivos

As expressivas arrecadações derivadas das contribuições dos usuários rodoviários impõem uma forte participação na formação dos preços dos derivados de petróleo (gasolina, diesel, lubrificantes, querosene de aviação, óleo combustível marítimo, etc.) e dos álcoois (hidratado e anidro).

É impossível fazer aqui uma avaliação global (atual e histórica) sobre o peso relativo dos tributos nos preços dos combustíveis e lubrificantes, dado que a maioria das informações requeridas não estão disponíveis.

A política de formação de preços tem variado bastante ao longo do tempo, assim como de produto para produto. São componentes principais das políticas adotadas o preço do diesel rodoviário em relação ao da gasolina, o preço desta em relação ao preço do álcool hidratado e o uso da mistura de gasolina comum com álcool anidro.

Para cada produto são adotadas políticas de tributação muito diferenciadas. Por exemplo, forte oneração da gasolina, compensada por favorecimento do diesel e do álcool, com períodos intermitentes de subsídios cruzados. Atualmente, com base nos preços praticados na cidade de Brasília, na maior rede de postos locais, a relação é a seguinte: gasolina “c” (base) = 100; álcool hidratado = 74; diesel rodoviário = 47.

Em sua essência, esta política tem se mantido historicamente, embora com variações regionais não muito significativas. Anteriormente o álcool foi mais favorecido, durante as crises do petróleo, quando se tinha a pretensão de implantar um programa extremamente ambicioso (Proalcool). Neste caso, a tentativa foi substituir o consumo de gasolina, tentativa essa que não teve êxito devido a vários fatores: preços relativos melhores do barril de petróleo, novas descobertas de jazidas petrolíferas no Brasil e alto custo de produção do álcool.

Atualmente, inexistente tabelamento das margens de comercialização dos derivados de petróleo, do álcool anidro no estabelecimento produtor e dos fretes rodoviários e ferroviários, o que acarreta uma relativa liberdade para a fixação dos preços na bomba. A interferência do governo na formação dos preços do

álcool hidratado limita-se ao recolhimento dos tributos devidos. O ICMS, tributo principal, varia de um estado para outro. Desta forma, tornam-se praticamente impossíveis, no momento, comparações internacionais compatíveis.

Destes produtos, seriam mais importantes para uma análise comparativa a gasolina e o diesel, pelo fato dos sistemas de transporte brasileiros terem forte dependência estratégica destas duas fontes de energia, especialmente do diesel, e pela política de preços extremamente diferenciada entre ambos. Atualmente, porém, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) só dispõe da composição dos preços da gasolina “c” (80% de gasolina “a” e 20% de álcool anidro) e do álcool hidratado. Desta forma, só serão tecidas considerações sobre a formação dos preços da gasolina, uma vez que o consumo do álcool está hoje bastante reduzido e o uso de carros movidos por este combustível em franco declínio. A falta de informações sobre a composição do preço do diesel restringe o alcance da análise empreendida.

Dada a variabilidade dos preços no território brasileiro, a ANP apresentou, a título de exemplo, a estrutura de preços da gasolina “c” na cidade do Rio de Janeiro, com referência em 23/11/2000. Foram simuladas três hipóteses, com pequenas diferenças entre as mesmas, admitindo-se a hipótese A para os fins deste trabalho.

A análise desta estrutura de preços mostra que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representa 32,5% do preço praticado na venda da gasolina “c” na bomba. Por sua vez, os encargos parafiscais, denominados de Parcela de Preços Específicos (PPE), representam 13,2%. As contribuições sociais do Pis/Pasep alcançam 10,5%. Uma parcela bastante reduzida tem cabido ultimamente à Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), representando 0,6% do preço total⁵⁶.

Desta forma, a carga tributária (incluídos os encargos parafiscais) que recai sobre o usuário de gasolina é de 56,8% do preço total e pode ser considerada das mais elevadas do país, sem considerar o imposto sobre importação, não informado pela ANP. Evidentemente, os preços bem menores dos demais combustíveis indicam uma oneração tributária menor para o diesel e o álcool.

Com relação ao ICMS, é possível ter uma idéia do crescimento de seu peso na estrutura do preço da gasolina comparativamente com o seu originário tributário — o imposto único sobre lubrificantes e combustíveis, ou IULCLG. O

⁵⁶ Este recente gravame não foi considerado neste estudo por ser de baixa relevância e de caráter temporário. A validade conceitual de sua cobrança na gasolina carece de estudos mais aprofundados.

único trabalho anterior a 1988 que trata do assunto foi elaborado pelo Geipot em 1982: *Contribuição dos Usuários do Sistema Rodoviário, Volume 1 – Aspectos Conceituais e Legais - Política de Tributação*. 1982. Com relação à participação do IULCLG no preço da gasolina, constam as seguintes informações: em 1973, era de 27,5%; em 1975, 18,2%; em 1979, 20,8%; em 1980, 5,5% e em 1982, 4,7%. Em nenhum momento, mesmo no período áureo de sua arrecadação, o IULCLG atingiu montantes tão elevados como o ICMS de agora (1975-1979; Tabela 18).

Página en blanco a propósito



Avaliação Sintética das Propostas Apresentadas ao Congresso Nacional

Há mais de cinco anos o Congresso Nacional vem apresentando proposições para assegurar à infra-estrutura do setor de transporte um mínimo de receitas próprias. Destacam-se duas que chegaram a ser apreciadas e aprovadas por comissões especiais da Câmara dos Deputados. Ambas foram paralisadas por decisão política, sem alcançar ratificação pelos plenários da Câmara e do Senado.

Mediante um grupo de propostas de iniciativa exclusivamente dos congressistas, sem apoio do Executivo, tentou-se alterar o atual sistema tributário vigente de modo a incluir a vinculação setorial de recursos para o transporte e garantir-lhe recursos próprios, principalmente para as rodovias. Uma versão foi aprovada por uma comissão especial da Câmara dos Deputados: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) N° 81, de 1995, de autoria dos próprios congressistas.

Esta comissão teve uma atuação inicialmente bastante contestada pelos governadores dos estados, por propor o fim do ICMS sobre combustíveis, que seria substituído por um imposto sobre combustíveis de competência tributária federal, alterando-se a distribuição entre as esferas jurisdicionais de Poder. Ao final, conseguiu-se aprovar um substitutivo não contestado pelos estados, mas vigorosamente rejeitado pelo Poder Executivo federal. Devido à resistência do Executivo a vincular recursos, não foi apreciado pelo plenário até hoje, por falta de condições políticas para submetê-lo à votação.

Pretendia-se criar, implicitamente, um Fundo Nacional de Transportes que não implicaria em aumento de impostos. Na verdade, procurou-se criar mecanismos compensatórios e de controle para que o contribuinte não fosse mais penalizado do que já estava sendo. Em síntese, propôs-se a vinculação de recursos para preservar o Sistema Nacional de Viação, criando-se para este fim o imposto sobre combustíveis e lubrificantes automotivos, considerado mais adequado para este caso. Em consequência, a título de compensação, eliminar-se-ia a cobrança do imposto de importação sobre combustíveis e lubrificantes para reduzir o impacto sobre a carga tributária.

Ressalte-se que o deputado e ex-ministro Roberto Campos, que historicamente era contrário à vinculação, manifestou-se então favorável à volta dos impostos seletivos ou específicos (anteriormente chamados de únicos) para os setores de transporte, de energia elétrica e de mineração, afirmando estar presente naquela comissão para corrigir um erro histórico da Constituição de 1988, que permitira a degradação de uma enorme infra-estrutura social básica construída ao longo do século XX.

O resultado da Comissão Especial da PEC-81 respeitou, de modo geral, os princípios básicos anteriormente relacionados, condicionados aos limites políticos próprios para impor-se uma proposta desta natureza. Partiu-se assim de uma proposta que elegia apenas um imposto sobre combustíveis para vinculação, culminando com um substitutivo (ver Anexo V). Admitiu-se também a possibilidade de vinculação opcional de impostos sobre transportes estaduais ou municipais (ICMS e IPVA).

Contudo, esta proposta foi na prática arquivada pelo Congresso em 1998, sob o argumento de que não poderia ser votada antes da reforma tributária global então em curso.

Em 1995, outra comissão especial da Câmara apreciava a PEC Nº 175, do Poder Executivo, que propunha alterar o Sistema Tributário Nacional (Reforma Tributária). A proposta original do Governo não previa nenhum tipo de vinculação setorial de recursos. Diversos congressistas, no entanto, apresentaram emendas propondo a vinculação de recursos para o setor de transporte, das quais muito pouco foi aproveitado.

No substitutivo discutido pela Comissão da Reforma Tributária, foi incluída a vinculação de recursos para transportes (ver Anexo V), criando-se uma “contribuição social sobre o domínio econômico”, incidente sobre os combustíveis. Esta proposição, contudo, não atende, no geral, aos pressupostos estabelecidos neste trabalho, apresentando três aspectos problemáticos.

O primeiro é sua inclusão no capítulo das Disposições Transitórias da Constituição, com validade para cinco anos apenas. Na verdade, não se deseja um programa específico de obras, mas dotar o setor de recursos permanentes para preservar seu patrimônio viário, principalmente para a conservação e restauração. Após os cinco anos previstos, a situação voltaria a deteriorar, perdendo-se inclusive as aplicações efetuadas.

Segundo, os recursos seriam destinados a obras em geral, podendo incluir assim projetos vultosos para novos investimentos, comprometendo os graus de liberdade orçamentária do governo, motivo pelo qual, inclusive, há resistên-

cias na área econômica e de planejamento do Poder Executivo. No presente trabalho, os autores defendem a vinculação de recursos de tributos seletivos limitada à preservação e segurança da infra-estrutura viária.

Terceiro, a proposta, constante da Reforma Tributária, propõe regularizar a questão dos encargos parafiscais (ver “Encargos Parafiscais”, Capítulo 2), falando genericamente em subsidiar preços de combustíveis automotivos. Tentou-se conferir constitucionalidade a uma prática de subsídios cruzados, realizada há décadas na formação dos preços dos combustíveis. Contudo, impõe-se uma discussão maior com a sociedade e com a comunidade de transportes, uma vez que não são claras as justificativas apresentadas para que os usuários dos transportes, em especial da gasolina, arquem com o ônus deste antigo encargo parafiscal.

Lista de Siglas

ABCR	Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários
AET	Anuário Estatístico de Transportes
AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANT	Agência Nacional de Transportes
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
ATP	Adicional de Tarifária Portuária (originalmente TMP)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CNEN	Conselho Nacional de Energia Nuclear
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza Financeira (conhecida como “imposto sobre o cheque”)
Crema	Contrato de Restauração e Manutenção (Programa Integrado de Recuperação e Manutenção da Rede Rodoviária)
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DMTU	Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FDTU	Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano
FECST	Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego
Fepasa	Ferrovias Paulistas S/A
Fethab	Fundo de Transporte e Habitação (Mato Grosso)
FFDF	Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMM	Fundo de Marinha Mercante
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento

FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FPN	Fundo Nacional Portuário
FRN	Fundo Rodoviário Nacional
Funcor	Fundo de Conservação Rodoviária do Estado do Paraná
Fundersul	Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul
Funtrans	Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes (Minas Gerais)
Geipot	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GLP	Gás Liquefeito do Petróleo
GTZ	Agência de Cooperação Técnica da República Federal da Alemanha
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI/FGV	Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas
IIP	Imposto sobre a Importação de Petróleo
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras (a denominação constitucional deste tributo é Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários; ver Anexo III)
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda
IRF	Federação Internacional de Rodovias
IS	Imposto sobre Serviços
ISQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IST	Imposto sobre Transporte
ISTR	Imposto sobre o Transporte Rodoviário de Passageiros
ISTR	Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional
ISTR	Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual
ISTR	Imposto sobre os Serviços de Transportes Rodoviários
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica

IULCLG	Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gaseosos
IUM	Imposto Único sobre Minerais
IVVC	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (exceto óleo diesel)
JBIC	Banco Japonês de Cooperação Internacional
Nuclebrás	Empresa Brasileira de Energia Nuclear
pass x km	passageiros por quilômetro
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PPE	Parcela de Preço Específico
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
SNV	Sistema Nacional de Viação
t x km	toneladas por quilômetro
TCR	Taxa de Conservação Rodoviária
TCU	Tribunal de Contas da União
TMP	Taxa de Melhoramento dos Portos
Trensurb	Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre
TRU	Taxa Rodoviária Única
VA	Valor Agregado

Bibliografia

- Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários – ABCR. Relatórios Anuais de 1998 e 1999. Rio de Janeiro.
- Associação Brasileira dos Consultores Independentes – ABCE (1993). *Revisão Constitucional: Restauração de estradas, não dá para esperar mais*. Brasília.
- Associação Nacional das Empresas Brasileiras de Obras Rodoviárias – Aneor (1989). *Financiamento com os dispêndios públicos com a infra-estrutura rodoviária*. Rio de Janeiro.
- Asociación Argentina de Carreteras (1999). *El Camino Argentino: Pasado, Presente y Futuro*. Buenos Aires.
- Banco Mundial (1996). *Transport en Afrique: une nouvelle génération de fonds routiers au secours des routes africaines: note technique*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1997). *Africa transport: a new generation of roads: technical notes*. Washington, D.C. Funds to the Rescue of African Roads.
- Banco Mundial (1996). *Africa transport, privately financed road infrastructure: a concession company's point of view: technical notes*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1996). *Brazil – federal highway rehabilitation and decentralization project, staff appraisal report*. Washington, D.C.
- BNDES (1987). *Perspectivas do setor transporte interno de carga: estudos*. Rio de Janeiro: BNDES, Área de Planejamento, Departamento de Estudos – DEEST.
- Ministério dos Transportes (1985). *Perspectivas de desenvolvimento do setor transporte*. Brasília.
- Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL (1994). *Caminhos: um enfoque para a gestão e manutenção rodoviária*. Curitiba: IRF/ GTZ, Nações Unidas.
- Firmino, Antonio Carlos (1994). “Do Fundo Rodoviário Nacional: sua história e consequências de sua eliminação para o Fundo Nacional de Transportes – FNT: as perspectivas à luz da Revisão Constitucional”. Brasília: Câmara dos Deputados - Comissão de Viação e Transportes.
- Firmino, Antonio Carlos e Ataíde de Almeida (1980). *Histórico da legislação básica do IULCLG*. Brasília: Geipot.
- Geipot (1999). *A Reforma Portuária Brasileira*. Brasília: Geipot/Banco Mundial.
- Geipot. *Anuário Estatístico dos Transportes: 1977-1999*. Brasília. (Última edição só disponível em arquivo magnético.)

- Geipot (1992). "Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários: contribuição dos usuários e política de financiamento dos dispêndios públicos com a infra-estrutura rodoviária: relatório final". Brasília: Geipot/DNER.
- Geipot (1982-1986). *Contribuição dos usuários do sistema rodoviário*, 3v. Brasília.
- Geipot-FRN (1980). *Síntese da legislação: evolução da arrecadação*. Brasília.
- Geipot (1978). *Plano Nacional de Transportes: diagnóstico e prognóstico, aspectos do financiamento*, 2v. Brasília.
- Geipot (1987). *Política de financiamento do setor transporte: princípios e diretrizes gerais*. Brasília.
- Geipot (1978). *Política fiscal e tarifária no setor transporte: síntese e sugestões gerais*. Brasília.
- Geipot (1990). *Recuperação do modelo de financiamento da manutenção da infra-estrutura rodoviária*. Brasília.
- Gwillian (1997), Kenneth e Zmarak M. Shalizi. "Road funds: user charge and taxes". Documento para debate. Washington, D.C.: The World Bank.
- Heggie, Ian G. e Piers Vickers, (1998). "Commercial management and financing of roads". World Bank Technical Paper, 409. Washington, D.C.: The World Bank.
- Heggie, Ian G. (1998). *Managing the expenditures*. Washington, D.C.: World Bank Roads Adviser.
- Heggie, Ian G. (1998). *Managing the revenues*. Washington, D.C.: World Bank Roads Adviser.
- Heggie, Ian G. (1998). *Road financing and road funds*. Washington, D.C.: World Bank.
- Heggie, Ian G. (1998). *Road financing: establishing a commercially managed road fund administration*. Washington, D.C.: World Bank Roads Adviser.
- Heggie, Ian G. (1998). *Road financing: the issues*. Washington, D.C.: World Bank Roads Adviser.
- Heggie, Ian G. (1998). *Commercially managed road funds: managing roads like a business, not like a bureaucracy*. Washington: World Bank.
- IBGE (1998). "Contas nacionais: Sistema de Contas Nacionais do Brasil (resultados preliminares)". Nº 2. Rio de Janeiro.
- IPEA (1979). *Fundos federais*. Brasília.
- Marçal, Jairo Celso e outros (1999). *Subsetor Rodoviário, um Modelo de Financiamento*. Brasília.
- Ministério dos Transportes, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Diretoria de Concessões e Operações Rodoviárias (julho de 2000). *Programa de Concessões Rodoviárias Federais*. Brasília.

- Ministério dos Transportes, Secretaria de Transportes Aquaviários, Departamento de Portos (dezembro de 1999). *Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias – Levantamento Consolidado*. Brasília.
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico–OCDE (1994). “Road maintenance and rehabilitation: funding and allocation strategies, road transport research”. Relatório preparado por um grupo de especialistas da OCDE. Washington, D.C.
- Richecour, Anne Balserac e Ian G. Heggie (1995). *African road funds: what works and why?* Washington: Word Bank.
- Silva, Ruy (1993). *Fontes de financiamento para a infra-estrutura rodoviária federal: necessidade de recomposição*. Brasília: IPEA.
- Tavares, José Reinaldo (1992). “Financiamento de transportes”. Discurso proferido no Congresso Nacional em 15 de abril de 1992. Brasília.

Financiamento do Setor de Transporte no Brasil

Antônio Carlos Firmino e Charles Leslie Wright

Muitos dos 151.000 quilômetros de estradas brasileiras asfaltadas estão em condições precárias, mal conservadas, mal sinalizadas e inseguras, devido à falta de recursos públicos para o setor rodoviário. A exceção são 9.200 quilômetros de rodovias de tráfego pesado concedidos à iniciativa privada, que cobra pedágio e oferece serviços de boa qualidade, modelo que, infelizmente, é difícil estender às vias com menor trânsito de veículos.

Paradoxalmente, os usuários pagam US\$10,5 bilhões ao ano em impostos cobrados em função do uso das rodovias. Com a proibição constitucional de vincular os recursos desses tributos ao setor de onde eles provêm, o que retorna ao setor rodoviário é bem inferior aos US\$2,7 bilhões ao ano que se estimam necessários para preservar adequadamente a malha rodoviária.

Seria preciso uma reforma tributária para vincular parcialmente as arrecadações de tributos selecionados à aplicação no setor de transporte. Na ausência dessa reforma, recomenda-se intensificar programas de restauração e conservação com os recursos gerais do governo federal, dos estados e municípios, e recorrer, como complemento, a operações de crédito de longo prazo.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/pub

ISBN 1-931003-04-1



9 781931 003049 >