

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 1.927, DE 2003 - DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.927, DE 2003

(Apensos os Projetos de Lei nº 5.311, de 2005; 424 e 785, de 2007)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para isentar as empresas de transporte coletivo urbano municipal e Transporte Coletivo Urbano Alternativo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE.

Autor: Deputado Fernando de Fabinho.

Relator: Deputado Carlos Zarattini.

I - RELATÓRIO

O ilustre Deputado Fernando de Fabinho propõe desonerar da Contribuição de intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis – CIDE Combustíveis – os produtos utilizados em serviços públicos de transporte coletivo urbano municipal e transporte coletivo urbano alternativo. À proposição em tela foram apensados os Projetos de Lei nº 5.311, de 2005; 424 e 785, de 2007, dos Deputados Gustavo Fruet, Sérgio Brito e Barbosa Neto, respectivamente. Essa desoneração se realizaria, de acordo com a proposta, por meio da concessão de créditos tributários, na forma estabelecida e dentro dos limites fixados pelo Poder Executivo.

Em sua justificativa, esclarece o autor que seu objetivo é combater o aumento das tarifas de transportes coletivos urbanos, causados, segundo seu parecer, principalmente pela elevação dos preços dos combustíveis. O

custo do transporte público, de acordo com o autor, constitui um dos principais fatores de compressão da renda dos brasileiros.

O PL nº 5.311, de 2005, propõe reduzir a zero as alíquotas da CIDE Combustíveis, da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins incidentes sobre bens – como óleo diesel, partes, peças pneus e câmaras-de-ar, fluidos hidráulicos, lubrificantes e similares – destinados a empresas prestadoras de serviço de transporte coletivo de passageiros. Na tentativa de assegurar que o impacto da desoneração tributária seja efetivamente repassado aos usuários, por meio de redução das tarifas, impõe a assinatura de um “compromisso de ajustamento de conduta” entre a empresa de transportes e a União, como condição para o benefício fiscal, sob o abrigo do § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

O PL nº 424/07 cria um “Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano de Passageiros – REITUP”, consubstanciado na redução de alíquotas de tributos federais, nos mesmos moldes do proposto pelo PL nº 5.311/05. Além do “compromisso de ajustamento de conduta” de que trata aquela proposta, prescreve também a apresentação de parecer técnico do poder público delegante do serviço (o Município ou o Distrito Federal, conforme o caso), especificando o valor das tarifas a serem cobradas após a inclusão da empresa no regime especial.

O PL nº 424/07 recebeu três emendas, na Comissão de Viação e Transportes, todas de autoria do Deputado Pastor Manoel Ferreira: as duas primeiras (Emendas de nº 1 e 2), alterando os arts. 1º e 3º da proposta, para viabilizar a inclusão no regime especial de tributação também dos transportes semi-urbano e interestadual de passageiros; a Emenda nº 3, para aperfeiçoar a redação do art. 5º do Projeto, no que se refere ao tratamento a ser aplicado à empresa que não repassar a redução de custos auferida com o regime especial de tributação aos preços das passagens.

Já o PL nº 785/07 promove simplesmente a redução de alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins sobre os veículos destinados ao transporte de passageiros, quando adquiridos por empresas prestadoras de serviços de transporte coletivo rodoviário de passageiros.

As propostas, que foram distribuídas às Comissões de Viação e Transportes (CVT), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de acordo com o art. 54 do Regimento Interno, sujeitam-se à competência conclusiva das comissões e tramitam em regime ordinário, nos termos

do art. 24, II, do mesmo Regimento. Revendo o despacho inicial de distribuição da matéria, o Exmo. Sr. Presidente da Casa determinou a inclusão das Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e de Desenvolvimento Urbano (CDU), o que deu ensejo, pelo disposto no art. 34, II, da norma regimental, à criação da presente Comissão Especial.

Este Colegiado promoveu amplo debate em torno do tema, criando oportunidade para que os setores diretamente envolvidos com a prestação desses serviços expusessem as suas dificuldades e preocupações, trazendo também sugestões para a mudança legislativo, sempre tendo em vista o objetivo central das propostas, que é reduzir os custos dos serviços, a fim de viabilizar o barateamento das tarifas cobradas aos usuários. As audiências públicas realizadas contaram com a participação de personalidades do mundo político, da área técnica e dos governos, entre os quais se destacam:

a) o Exmo. Sr. Wilson Santos, Prefeito de Cuiabá (MT), que trouxe ao conhecimento da Comissão as reivindicações da Frente Nacional dos Prefeitos com respeito ao tema (1º/04);

b) os Srs. Otávio Vieira da Cunha (Presidente da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos–NTU), Conrado Grava (Diretor de Operações do Metrô – SP), Raul Simões (Diretor da CBTU, representando o seu Presidente), e Luiz Carlos Bueno (Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades), para discutir o peso dos tributos nas tarifas de transporte (ônibus, metrôs e ferrovias) e alternativas para redução do custo do óleo diesel para o transporte urbano (15/04);

c) os Srs. João Bosco Mendonça (Secretário de Transportes do Governo do Estado de Sergipe) e Marcos Pimentel Bicalho (Superintendente da Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP), para discutir medidas voltadas para a redução do custo do óleo diesel para o transporte urbano (22/04);

d) os Srs. Haroldo Lima (Presidente da ANP) e Sandro de Vargas Serpa (Subsecretário de Tributação e Contencioso da Secretaria da Receita Federal do Brasil) representando a Sra. Lina Maria Vieira, Secretária da Receita Federal do Brasil, para discutir o impacto da redução de carga fiscal sobre os valores das tarifas (29/04);

e) os Srs. Gerson Bitencourt (Secretário Municipal de Transportes de Campinas), Antônio Sampaio Amaral Filho (representando o

Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano - SP URBANUSS) e Calina Barros de Oliveira Mont'Alverne (Diretora Técnica da Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S.A – ETUFOR), para expor as experiências de seus respectivos Municípios com respeito à redução de tarifas e implantação do Bilhete Único (06/05);

f) os Srs. José Luiz Santolin (Superintendente da Associação Brasileira das Empresas de Transportes Terrestres de Passageiros – ABRATI), José Antonio Valiati (Diretor Técnico da Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus - FABUS) e José de Bessa Mansur (Vice-Presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais), para discutir o peso dos tributos nos equipamentos e nas tarifas de maior percurso (13/05);

g) José Lima de Andrade Neto, Secretário Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, do Ministério das Minas e Energia, para discutir a desoneração tributária do óleo diesel (21/05);

h) Sr. João Paulo Tavares Papa, Prefeito da Cidade de Santos, no Estado de São Paulo, para discutir o impacto da utilização do transporte individual sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida nas grandes cidades (17/06).

Aberto o prazo para emendamento, foi apresentada uma emenda, pelo Deputado Fernando Chucre. A emenda pretende estender aos motoristas profissionais do transporte escolar o benefício de isenção do IPI, na aquisição de veículos, criado pela Lei nº 8.989, de 1995, para motoristas de táxi e portadores de deficiência física, entre outros.

É o relatório do essencial.

II - VOTO DO RELATOR

Em preliminar, cumpre examinar a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das propostas.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Os Projetos tratam basicamente da fixação de alíquotas de tributos federais, matéria submetida à competência legislativa da União, cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com sanção do Presidente da República (CF, art. 48). Legítima a iniciativa parlamentar (CF, art. 61), uma vez que não está o assunto entre aqueles cuja competência se reserva a outro poder. Não se vislumbram, finalmente, restrições quanto a outros dispositivos constitucionais nos dispositivos propostos.

Na linha da preocupação de instituir meios capazes de assegurar o repasse da redução de custos aos preços das tarifas, os PL nº 5.311/05 (art. 4º) e 424/07 (art. 3º, I) condicionam a habilitação aos benefícios que propõem instituir a que o eventual beneficiário firme com a União “*compromisso de ajustamento de conduta*”, mencionando expressamente o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985 (Lei da Ação Civil Pública). O dispositivo legal em tela reza o seguinte:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

.....
§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O compromisso de ajustamento de conduta a que se refere a lei constitui uma espécie de título executivo extrajudicial e se destina a registrar o reconhecimento, por parte de determinado sujeitos, de uma conduta lesiva a direitos ou interesses transindividuais, concomitantemente ao compromisso desses agentes de ajustar sua conduta, sob pena de sujeitar-se às sanções legalmente especificadas. Sua finalidade dúplice, portanto, é não só constituir uma “confissão”, prevenindo a instauração futura de uma ação civil pública para se obter uma condenação judicial do agente causador de danos, mas também já especificar os procedimentos que deverá adotar o agente em questão, seja para corrigir o dano provocado, seja para evitar a sua repetição futura. O compromisso de ajustamento de conduta (também conhecido por termo de ajustamento de conduta – TAC) pressupõe assim uma conduta prévia lesiva do agente que se pretende corrigir.

No caso das propostas ora em estudo, o que se pretende é prevenir a ocorrência de lesão, obtendo um compromisso prévio, também com força de título executivo extrajudicial. Para isso não há necessidade de se remeter o termo

a ser firmado ao que dispõe a Lei da Ação Civil Pública. Basta o compromisso formal, ao qual a lei pode acrescentar expressamente, ainda que tal já decorra de uma interpretação sistemática do ordenamento, o predicado da exeqüibilidade imediata, a fim de atribuir-lhe eficácia ainda mais direta. Tal é o que se propõe no Substitutivo anexo.

No particular, o PL nº 1.927/2003 institui um crédito fiscal para viabilizar a proposta de desonerar os serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, sem especificar os parâmetros de sua determinação, responsabilidade que transfere ao Poder Executivo. Trata-se de delegação excessivamente ampla de competência legislativa, que poderia mesmo incompatibilizar a proposta com o texto de nossa Lei Maior, não fosse passível de correção, nos termos do que se promove no Substitutivo.

No que se refere à técnica legislativa, pode-se afirmar que todas as proposições obedecem às normas da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01.

Isto posto, **voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.927, de 2003, e de seus apensos, os PL nº 5.311, de 2005; e 424 e 785, de 2007**, bem como das emendas propostas junto à Comissão de Viação e Transportes e a esta Comissão, **na forma do anexo Substitutivo**.

DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Considera-se compatível a proposição que não conflite com o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o orçamento anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e adequada, a proposição que a elas se ajuste ou esteja por elas abrangida.

No caso de proposição que conceda ou amplie incentivo ou benefício fiscal, reza o art. 14 da LRF que deve acompanhar-se de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dessa renúncia, no exercício em que se iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma entre duas condições: (i) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais; ou (ii) apresentar medidas de compensação no período,

pelo aumento de outras receitas, seja com a elevação de alíquotas, seja com a ampliação de bases de cálculo ou a majoração ou criação de outros tributos.

As estimativas de renúncia de receitas associada a cada uma das proposições ora sob exame constam da tabela a seguir:

Estimativa da Renúncia Fiscal Federal¹

Projeto de Lei nº	Benefício Fiscal Proposto	Renúncia Fiscal (R\$ mil)
1.927/2003	Redução a zero das alíquotas da CIDE Combustíveis	267.000
5.311/2005	Redução a zero das alíquotas da CIDE Combustíveis, da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins, sobre:	1.900.775
	- óleo diesel	1.584.200
	- peças e acessórios	137.550
	- pneus e câmaras-de-ar	120.750
	- lubrificantes	58.275
424/2007	Idêntico ao do PL nº 5.311/2005	1.900.775
785/2007	Redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins sobre os veículos destinados ao transporte de passageiros empregados no transporte coletivo rodoviário de passageiros	146.160

As propostas, assim como as emendas a elas apresentadas, trazem portanto perspectiva de renúncia de receitas para a União, e não se ajustam aos requisitos do art. 14 da LRF, pelo que não se poderiam considerar adequadas e compatíveis do ponto de vista financeiro e orçamentário. Nada obstante, o Substitutivo ora proposto contempla dispositivo – limites globais anuais, a serem fixados pelo Poder Executivo, para a renúncia fiscal decorrente da aprovação do projeto – capaz de corrigir esse vício.

É o voto, portanto, **pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.927, de 2003, e de seus apensos, os PL nº 5.311, de 2005; 424 e 785, de 2007, bem como das emendas propostas junto à Comissão de Viação e Transportes e a esta Comissão, na forma do anexo Substitutivo.**

¹ O quadro toma por base estimativa apresentada em Nota Técnica da Consultoria Legislativa: “Desoneração Fiscal do Transporte Coletivo Urbano”.

DO MÉRITO

A questão do descompasso entre o valor das tarifas de transporte público, nos principais centros urbanos do País, e a renda da população que depende dessa modalidade de transporte, consta das preocupações dos governos, em todos os níveis, há um bom tempo. Estudos técnicos diversos já analisaram o problema em minúcia, identificando várias de suas causas e propondo soluções, nem sempre fáceis de implementar. Em 2006, a Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana, vinculada ao Ministério das Cidades, publicou o trabalho intitulado “Propostas de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano”, que traça um preciso diagnóstico dos problemas. De acordo com esse estudo, em 2004, *“para se deslocar duas vezes por dia durante 25 dias, um cidadão gastaria em média 30% do salário mínimo”*².

Também de acordo com esse estudo, em 2006 havia 1.600 empresas operadoras de serviços de transporte público coletivo urbano no País, com faturamento anual de aproximadamente R\$ 24 bilhões. 95% dessas empresas eram privadas. O sistema transportava, em 2005, cerca de 60 milhões de passageiros por dia, número que vem diminuindo ao longo dos anos, em função de fatores como o encarecimento das tarifas e a concorrência do transporte informal. O aumento das tarifas, com efeito, “expulsa” do sistema os usuários de menor poder aquisitivo, forçados a encontrar outros meios de deslocamento mais baratos. Ora, a redução do número de usuários acaba por agravar o problema, ao diminuir a quantidade de passageiros pagantes, formando-se assim um ciclo vicioso³.

Quatro principais fatores têm sido apontados como responsáveis por esse processo: (i) o aumento, acima da inflação, dos custos dos insumos – combustíveis, peças e acessórios, veículos, pneus; (ii) a elevada carga tributária; (iii) o incremento do número de benefícios concedidos pela legislação (gratuidades e reduções de tarifas) sem a correspondente criação de fontes de custeio; e (iv) a baixa produtividade das redes de transportes, causada pelas ineficiências do sistema. Além desses, pode-se mencionar também as facilidades de financiamento e a redução de preços que nos últimos anos levaram ao aumento do uso de veículos de transporte individual – automóveis e motocicletas. Finalmente,

² BRASIL, Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana). *Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos – 1994 a 2003*. Brasília, 2004, p. 7.

³ BRASIL, Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana). *Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos – 1994 a 2003*. Brasília, 2004.

acrescente-se a esse rol a baixa qualidade dos próprios serviços de transporte coletivos oferecidos na maioria das principais cidades.

Esse diagnóstico coincide com os pronunciamentos dos especialistas que compareceram às audiências públicas realizadas ao longo dos trabalhos da presente Comissão, em que se destacaram, além daqueles já enumerados, os seguintes aspectos problemáticos do modelo atualmente em vigor:

a) ausência, em muitos Municípios, de contratos regulares de concessão e permissão para a prestação dos serviços de transporte público urbano;

b) falta de transparência desses contratos, quando existentes, especialmente quanto às planilhas de composição de custos que fundamentam a fixação das tarifas;

c) desestruturação das linhas e das malhas urbanas de transportes coletivos, causando aumentos de custos;

d) no caso do modal metro-ferroviário, irracionalidade da política tarifária, que prevê a cobrança da energia empregada nesses meios de transporte com base na tarifa horo-sazonal, que sofre aumentos significativos justamente nos momentos de pico da demanda pelos serviços de transportes, trazendo graves e injustos prejuízos às empresas do setor e, por conseguinte, aos próprios usuários;

Partindo desse diagnóstico, as principais reivindicações e propostas para viabilizar a redução de tarifas podem-se resumir nas seguintes:

a) regularização dos contratos de concessão e melhora dos procedimentos de fiscalização local, adotando-se medidas para fomentar a difusão das informações sobre os verdadeiros custos dos serviços, inclusive como subsídios para a própria fixação das tarifas, a fim de garantir-se que eventuais benefícios fiscais efetivamente redundem na melhora dos preços das passagens para o usuário.

b) concessão de subsídio direto à tarifa do transporte público rodoviário urbano;

c) instituição de compensações – via orçamento público – das gratuidades e descontos concedidos;

d) concessão de subsídio ao preço do óleo diesel, por meio de recursos da CIDE Combustíveis, inclusive, se necessário, recorrendo-se ao

aumento da contribuição sobre outros combustíveis, como a gasolina (subsídio cruzado);

e) reestruturação das malhas e criação de políticas públicas voltadas para a racionalização dos transportes, com ênfase especial na integração dos vários modais;

f) no caso dos transportes metro-ferroviários, estabelecimento de descontos nas tarifas de energia elétrica empregada na tração;

Medida que tem apresentado resultados significativos, onde implementada, a integração do Sistema pela implantação do chamado “bilhete único”. O exemplo da cidade de São Paulo é ilustrativo: iniciada em 1995, a luta pela implantação do bilhete único obteve sucesso depois de quase uma década, proporcionando uma redução de aproximadamente R\$ 40,00 por mês nas despesas de cada família com o transporte.

Os projetos sob a análise desta Comissão concentram atenção sobre uma das principais causas apontadas para o encarecimento das tarifas: a carga tributária. De acordo com já mencionado estudo do Ministério das Cidades, os tributos participam diretamente da formação do preço das tarifas de ônibus urbanos em aproximadamente 9%, além da parcela decorrente de sua incidência também sobre os demais insumos. Propostas de desoneração tributária, no entanto, já figuram entre as cogitações do governo há algum tempo, sem terem até hoje logrado viabilizar-se na prática. Se avançam de certa forma na direção correta, os Projetos padecem assim de certa timidez de objetivos, optando por atacar apenas o aspecto fiscal da questão, aspecto que, apesar de sem dúvida relevante, não parece suficiente para resolvê-la sem o concurso das outras providências que compõem o extenso leque sugerido pelos técnicos.

Este Colegiado vê-se diante de um desafio, portanto: ampliar o alcance das medidas contidas nas propostas sob exame, buscando alcançar também as outras vertentes do problema da elevação das tarifas de transporte público urbano, sem interferir indevidamente nas competências locais e sem desbordar de suas atribuições constitucionais.

Importante registrar, também, que a maioria dos principais insumos dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros – óleo diesel, veículos, chassis, cabines, pneus, câmaras-de-ar, peças, acessórios e lubrificantes

– enquadra-se no regime especial de incidência concentrada da CIDE Combustível, da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins. Nesse modelo, a incidência das contribuições ocorre somente no elo inicial da cadeia de produção e comercialização – o produtor ou importador –, reduzindo-se a zero sobre as demais etapas, de forma que, a desoneração proposta induzirá as empresas beneficiárias a adquirirem seus insumos diretamente, dispensando revendedores e distribuidores intermediários.

Impõe-se ainda, nesse contexto, criar mecanismos eficazes para vedar o repasse dos bens adquiridos com alíquota zero a outras empresas não beneficiárias do regime favorecido de que ora se trata.

No que respeita à energia elétrica empregada na tração pelas empresas do modal metro-ferroviário, o que transpareceu durante as audiências públicas realizadas pela Comissão Especial foi a reivindicação de um desconto sobre as tarifas normais, com vistas ao barateamento do principal insumo desses serviços.

Do ponto de vista ético, parece não haver dúvida quanto à razoabilidade e conveniência da medida: tudo o que se discutiu neste Colegiado contribui para formar a convicção de que os incentivos e subsídios dados ao transporte público coletivo, ao contrário de mera despesa de custeio, devem antes ser vistos como um verdadeiro investimento: um investimento da sociedade não apenas na preservação do meio ambiente ou na melhoria da qualidade da vida nas cidades – valores que ademais já seriam suficientes para justificá-lo –, mas que se justifica também por razões de ordem econômica que não se podem subestimar, tendo em vista suas repercussões sobre a infra-estrutura urbana.

O modelo brasileiro de produção e distribuição de energia elétrica atribui à União, por meio da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), competência para fixar as tarifas do sistema, inclusive no que tange à instituição de subsídios como o de que ora se trata. A Lei nº 9.074, de 1995, estabelece (art. 35) que a criação de tais subsídios para determinados setores econômicos ou modalidades de consumo condiciona-se a compensações que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

Ao Poder Legislativo federal incumbe, nessa estrutura, estabelecer as diretrizes da política tarifária sobre a energia elétrica – cuja concretização permanecerá entre as competências da ANEEL. E entre essas diretrizes certamente há lugar para um benefício destinado ao barateamento da energia empregada no transporte coletivo urbano de passageiros. Tal é o de que cuida o art. 7º do Substitutivo anexo.

As compensações de que trata o art. 35 da Lei nº 9.074/95 farão com que o subsídio ao transporte público repercutam sobre as tarifas da energia consumida por outros setores econômicos, operando à guisa de subsídio cruzado. Esse ônus parece, no entanto, plenamente justificado, em vista de todos os benefícios sociais e econômicos que se espera obter com a redução de tarifas de transportes.

Todos esses elementos se reúnem para dar forma ao Substitutivo ora proposto, com dispositivos específicos para cada uma das variáveis acima mencionadas.

O art. 1º enumera princípios básicos que deverão orientar a ação dos administradores, dos órgãos incumbidos da fiscalização – Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretarias Estaduais de Fazenda e de Transportes, bem como o Ministério Público – e do próprio Poder Judiciário, quando necessário.

Tendo sempre em mente os limites impostos pela Constituição e pelo Regimento Interno aos nossos trabalhos, a proposta de Substitutivo opta por instituir um Regime Especial de Tributação ao qual as instâncias locais poderão aderir voluntariamente, desde que atendidas determinadas condições. Nossa competência, com efeito, restringe-se à elaboração de lei ordinária. Não nos cabe, nesta Comissão, legislar sobre a atuação e a organização das administrações locais, sob pena de violação do princípio federativo. Não nos compete, igualmente, dispor a respeito dos tributos estaduais ou municipais, pelo que se inviabilizar as interferências sobre o ICMS, o ISS ou as taxas municipais de fiscalização. O Substitutivo, nesses pontos, propõe-se apenas a fomentar a mudança, que deverá ser realizada pelo legislador local, se assim entender conveniente, à guisa de contrapartida aos incentivos e repasses oferecidos pela União.

No mesmo diapasão, a regularização dos procedimentos de licitação e contratação dos serviços também é tratada no Substitutivo como contrapartida. Na linha de aperfeiçoar os mecanismos de racionalização das malhas de transportes sem usurpar as funções dos poderes locais, outra contrapartida se estabelece: a implantação do sistema de bilhete único, que para essa finalidade recebe uma ligeira parametrização legal.

No âmbito das providências sujeitas à competência do Congresso Nacional, promove-se uma ampla desoneração de tributos federais, dirigida tanto à própria prestação de serviços de transportes quanto aos insumos desses serviços. Nesse sentido reduzem-se a zero as alíquotas da CIDE Combustíveis sobre o óleo diesel, da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins sobre o faturamento das prestadoras de serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, dessas mesmas contribuições sobre o óleo diesel, pneus e câmaras-de-ar, carrocerias, chassis, motores e demais peças e acessórios, além dos lubrificantes.

Entre os instrumentos a serem criados para assegurar agilidade e eficiência, quando for preciso impor o cumprimento das obrigações do regime especial, institui-se termo de compromisso a ser firmado pelo contribuinte, com força de título executivo extrajudicial.

Finalmente, no que tange à energia elétrica empregada na tração de trens e metrô, em harmonia com o mecanismo de regulação do setor, fixado pela Lei nº 9.074/95, o Substitutivo estabelece diretriz específica de política tarifária, determinando a concessão de desconto mínimo de 75% para esses modais de transportes, quando da fixação das tarifas e da elaboração do orçamento federal.

As emendas propostas na Comissão de Viação e Transportes, com exceção da terceira, e nesta Comissão Especial, ampliam demasiadamente o alcance do regime especial de tributação ora proposto, incluindo modalidades de transporte que não são propriamente o objeto da proposta, com o risco de desvirtuá-la em prejuízo de seu bom funcionamento, sem alcançar benefícios significativos para os setores envolvidos, que têm características bastante diversas do transporte coletivo urbano de passageiros. Por esse motivo, não foram contempladas no Substitutivo. A terceira emenda do Deputado Pastor Manoel Ferreira, apresentada junto à Comissão de Viação e Transportes, foi indiretamente contemplada no texto do Substitutivo, com a nova redação dada ao dispositivo que trata do eventual descumprimento das condições para integrar o regime especial de tributação.

CONCLUSÃO

Pelos motivos acima expostos, concluo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, **voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.927, de 2003, e de seus apensos PL nº 5.311, de 2005; 424 e 785, de 2007, pela rejeição das Emendas de nº 1 e 2/2007, da CVT, e da Emenda nº 1/2009, apresentada a esta Comissão e pela aprovação da Emenda nº 3/2007, da CVT, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Carlos Zarattini
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.927, DE 2003

(Apensos os Projetos de Lei nº 5.311, de 2005; 424 e 785, de 2007)

Estabelece redução de tributos e contribuições incidentes sobre a prestação de serviços de transporte público urbano e metropolitano, condicionada à implantação do Bilhete Único do passageiro, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros (REITUP), baseado na redução de tributos incidentes sobre esses serviços e sobre os insumos neles empregados, com o objetivo de promover a redução das tarifas cobradas aos usuários pela prestação dos serviços.

§ 1º Os benefícios do REITUP se destinam às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte público de passageiros, urbano e metropolitano que atendam as condições estabelecidas para a adesão ao Regime, quanto aos serviços prestados nos limites da jurisdição dos entes federativos concedentes ou permitentes que firmem convênios com a União, segundo o disposto nesta lei.

§ 2º Além dos princípios constitucionais gerais da Administração Pública, o regime especial de que trata esta lei baseia-se também nos seguintes princípios e diretrizes:

I – o Regime Especial de que trata esta lei destina-se a promover a redução dos preços das tarifas cobradas pela prestação dos serviços de transportes coletivos públicos urbanos e metropolitanos, em benefício dos seus usuários.

II – os serviços de transporte coletivo urbano de passageiros incumbem ao poder público, que poderá prestá-los direta ou indiretamente, em regime de concessão ou permissão, de acordo com os dispositivos legais que disciplinam as licitações e os contratos públicos, por meio de empresas públicas ou privadas;

III – os dados econômicos, societários, jurídicos, contábeis e fiscais das empresas concessionárias e permissionárias, relevantes para a determinação dos preços das tarifas cobradas dos usuários, são informações de interesse público e merecerão ampla publicidade;

Art. 2º A adesão ao Regime Especial de que trata esta lei depende do preenchimento dos requisitos fixados em Regulamento, além dos seguintes:

I – No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento econômico:

a) a assinatura de convênio específico com a União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, prevendo, como contrapartida mínima:

1. a redução, isenção ou não incidência dos tributos de sua competência, tais como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente sobre os serviços de transporte coletivo urbano, taxas de fiscalização e serviço ou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre óleo diesel, chassis, carrocerias, veículos, pneus e câmaras de ar, quando empregados no transporte coletivo urbano, em percentuais a serem definidos no próprio convênio de acordo com as regras fixadas pelo regulamento; e

2. a implantação de regime de bilhete único, nos termos definidos por esta lei;

b) a regularização, por meio da realização de procedimentos licitatórios e da celebração de contratos administrativos sob o regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de todas as outorgas de concessão ou permissão

para a prestação de serviços de transportes coletivos urbanos de passageiros na região sob sua jurisdição;

c) a elaboração, pelo órgão incumbido da administração e fiscalização dos transportes públicos de passageiros na região metropolitana ou na região integrada de desenvolvimento econômico, em conformidade com as especificações do Regulamento, de laudo demonstrando o impacto econômico-financeiro dos incentivos concedidos pelo regime especial e determinando os valores das tarifas do transporte público urbano para as empresas que a ele aderirem;

II – No caso das pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte público urbano:

a) a existência de contrato administrativo de concessão ou permissão para a prestação de serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, firmado nos termos da legislação específica, com Município situado em região metropolitana ou de região de desenvolvimento econômico que atenda as condições do inciso I deste artigo;

b) a adesão ao convênio de que trata a alínea “a” do inciso I deste artigo, mediante termo de compromisso elaborado conforme o Regulamento, que tem força de título executivo extrajudicial, contemplando no mínimo as seguintes cláusulas:

1. adesão ao laudo de que trata a alínea “c” do inciso I deste artigo, no que diz respeito aos valores das tarifas de transporte coletivo urbano de passageiros;

2. compromisso de praticar as tarifas especificadas no laudo de que trata a alínea “c” do inciso I deste artigo;

3. compromisso de dar publicidade aos dados econômicos e contábeis da empresa concessionária ou permissionária, necessários à verificação do estrito cumprimento das regras e condições do regime especial.

c) a aprovação pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Para as finalidades de que trata esta lei, considera-se regime de bilhete único aquele que, além de atender às demais condições fixadas pelo Regulamento:

I – faculte ao usuário a utilização do conjunto do sistema de transporte público coletivo de passageiros por um período de tempo determinado pela autoridade local, mediante pagamento de uma única tarifa;

II – faculte ao usuário a utilização em todos os modais de transporte, tipos de serviços e linhas de transporte público coletivo de passageiros disponíveis na área geográfica do ente federativo conveniado.

§ 2º Fica autorizada a adesão, ao Regime de que trata esta lei, de Município que atenda aos requisitos estabelecidos no *caput* deste artigo e cujo território esteja compreendido em região metropolitana ou região integrada de desenvolvimento, ainda que o ente federativo responsável pela gestão do transporte na região não atenda àqueles requisitos.

§ 3º Não poderá aderir ao REITUP a pessoa jurídica:

I – prestadora de serviço de transporte interestadual de passageiros;

II – em débito com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS -, ou com as fazendas públicas federal, estadual ou municipal, cuja exigibilidade não esteja suspensa.

Art. 3º Os benefícios do Regime Especial de que trata esta lei consistem nos seguintes:

I – redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins incidentes sobre o faturamento dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros;

II – redução a zero da alíquota da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a comercialização ou importação de Combustíveis (CIDE Combustíveis), de que trata o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, na aquisição, de produtor ou importador, de óleo diesel a ser utilizado nos serviços de transporte coletivo público urbano e metropolitano de passageiros, nos termos do Regulamento;

III – redução a zero, nos termos do Regulamento, das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins, na aquisição:

a) do produtor ou importador, de óleo diesel, gás veicular e outros combustíveis, desde que renováveis e não-poluentes, bem como de chassis,

carrocerias, veículos, pneus e câmaras-de-ar, utilizados diretamente na prestação de serviço de transporte coletivo urbano e metropolitano de passageiros;

b) de energia elétrica utilizada na alimentação, tração e funcionamento de metrô, trens metropolitanos e trolebus, inclusive centros de controle e estações, e na iluminação de terminais e abrigos de passageiros.

IV – regime especial de cálculo e cobrança da Contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social e ao financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 48 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, de que tratam os incisos I e II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, consistente na aplicação das alíquotas, respectivamente, de 4,0 % (quatro por cento) e 0,5% (meio por cento) sobre o montante total da receita bruta da empresa.

Parágrafo único. A Receita Federal do Brasil poderá estabelecer regras especiais de fiscalização e controle sobre as operações beneficiadas na forma deste artigo, sujeitando-se à exclusão do regime especial de tributação a pessoa jurídica que desatendê-las.

Art. 4º O montante total da renúncia fiscal da União decorrente do Regime Especial de que trata esta lei não poderá ultrapassar o limite global fixado anualmente pelo Poder Executivo.

§ 1º Enquanto não fixado o limite global a que se refere o *caput*, não haverá limite para a renúncia fiscal de que trata esta lei;

§ 2º A não fixação do limite global anual de que trata o *caput* importa a aplicação do limite do ano anterior, corrigido pela variação do Produto Interno Bruto (PIB) medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 3º O Poder Executivo fará publicar anualmente, até 28 de fevereiro, o montante da renúncia fiscal devida ao Regime Especial de que trata esta lei, no ano-calendário anterior, discriminado por convênio firmado.

Art. 5º Sem prejuízo da atuação do Ministério Público, a fiscalização do cumprimento dos dispositivos de que trata esta lei incumbe:

I – à Secretaria da Receita Federal do Brasil e às Secretarias de Fazenda, no que tange ao cumprimento das respectivas obrigações tributárias, principais e acessórias;

II – aos órgãos de fiscalização dos transportes nos respectivos entes federativos, em relação ao cumprimento das demais condições.

Art. 6º A pessoa jurídica que descumprir condição prevista no convênio ou contrato fica permanentemente excluída do Regime Especial e obrigada a recolher os tributos correspondentes, na condição de contribuinte ou responsável.

§ 1º A transferência de propriedade ou a cessão de uso, a qualquer título, dos bens adquiridos ou importados com benefícios instituídos pelo Regime Especial de que trata esta lei, antes de dois anos contados da data de sua aquisição, a pessoa que não integre o mesmo Regime, será precedida de recolhimento, pelo alienante ou cedente, na condição de contribuinte ou responsável, dos tributos correspondentes.

§ 2º Caso se apure que a pessoa jurídica beneficiária não satisfazia, ou que deixou de satisfazer, qualquer das condições e requisitos para a inclusão no Regime Especial, fica ela obrigada a recolher os tributos correspondentes, na condição de contribuinte ou responsável.

§ 3º Nas hipóteses do *caput* e dos §§ 1º e 2º deste artigo, fica a pessoa jurídica obrigada a recolher também dos juros e a multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data do fato gerador, na condição de contribuinte ou de responsável.

§ 4º Não sendo efetuado o recolhimento na forma do § 3º deste artigo, cabe lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa de que trata o *caput* do art. 44 da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

Art. 7º Às tarifas de energia elétrica consumida na tração de veículos de transporte urbano de passageiros, nos sistemas de metrô, trens metropolitanos e trolebus, será aplicado desconto mínimo de 75% (setenta e cinco por cento), nos termos do regulamento.

§1º A eventual redução da receita anual de empresa concessionária ou permissionária prestadora de serviço público de distribuição de energia elétrica, decorrente da aplicação da tarifa instituída no *caput*, será compensada, no reajuste tarifário anual seguinte, pelo aumento proporcional das receitas anuais auferidas pelo fornecimento de energia elétrica às demais classes e subclasses de consumidores, salvo a subclasse residencial baixa renda.

§ 2º As diferenças de receita das concessionárias ou permissionárias prestadoras de serviço público de distribuição de energia elétrica, decorrentes da aplicação do disposto no *caput* antes do primeiro reajuste anual,

serão contabilizadas e ressarcidas de acordo com o estabelecido para a aplicação da Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A - CVA.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Carlos Zarattini
Relator