

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 4.262, DE 2004

Institui e disciplina as despesas com pedágio nas deduções relativas ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, em todo o Território Nacional.

Autor: Deputado RENATO COZZOLINO

Relator: Deputado MÁRIO NEGROMONTE

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, proposto pelo Deputado Renato Cozzolino, que tem por finalidade instituir uma dedução no valor do IPVA, com base no montante pago pelo proprietário do veículo – pessoa física ou jurídica – nos postos de pedágio das rodovias federais.

De acordo com a proposta, as empresas concessionárias das rodovias ficariam obrigadas a repassar para as secretarias estaduais de fazenda os dados relativos ao pagamento de pedágio, a fim de que se tornasse possível o cálculo do valor a ser abatido do IPVA, com relação a cada contribuinte do imposto.

Na justificação, o autor afirma que os pedágios são, na verdade, uma taxa obrigatória, pois não existiriam vias alternativas para o usuário. Acha natural, portanto, que a quantia despendida no seu pagamento seja deduzida do IPVA.

Não foram apresentadas emendas ao projeto. É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A preocupação com o desenho regulatório que o Poder Público federal adotou no processo de concessão de rodovias federais é absolutamente compreensível. Há reclamos sociais e empresariais contundentes, além de críticas muito bem fundamentadas, lançadas por estudiosos do assunto.

Todavia, face a problemas que sobrevêm à uma estratégia de regulação, como é o caso da freqüente contestação política e social das tarifas praticadas, não pode o legislador ir à busca de soluções específicas sem considerar suas implicações para a sustentabilidade do modelo regulatório, assim como as suas eventuais externalidades, ou seja, os efeitos que ultrapassam as bordas do setor regulamentado, indo alcançar outros agentes econômicos, entes políticos e uma parcela bem mais ampla da sociedade, quando não toda ela.

No caso que se examina, o autor sugere compensar o usuário de rodovia federal, posta sob concessão, pelo pagamento de tarifa de pedágio, por meio de um desconto, no valor do IPVA, equivalente ao montante repassado aos concessionários.

O que isso significa, exatamente? Significa que se está instituindo um subsídio ao consumo do serviço de melhoramento e manutenção rodoviários, provido pelo concessionário privado, conforme especificações presentes no contrato firmado entre este e o Poder Público.

E qual a natureza desse subsídio? Trata-se, na verdade, de um subsídio *ad valorem*, a uma taxa de 100%, o que corresponde dizer que todo valor gasto com o pagamento do pedágio será reembolsado ao usuário. Mas, isso, apenas até certo ponto. A proposta fixa um limite para o subsídio, qual seja, o valor integral do IPVA referente ao veículo do usuário que cruza a praça de pedágio.

Vê-se, desde logo, considerada a peculiaridade da limitação imposta, que o subsídio é iníquo ou, valendo-se de uma expressão eufemística, assimétrico. Dado que o limite do subsídio foi determinado com fundamento no valor venal do veículo (base de cálculo do IPVA) e que o valor venal difere de veículo para veículo, sendo substancialmente maior em se tratando dos de grande porte, dos luxuosos, dos esportivos ou dos mais novos, é evidente que o usuário a cujo veículo seja possível empregar um desses quatro adjetivos será muito mais beneficiado. Toma-se como premissa para essa afirmação, evidentemente, que todos queiram ou necessitem, eventualmente, romper a barreira do subsídio.

Além de se observar que nem todos seriam favorecidos da mesma maneira com a instituição do subsídio, outro aspecto a ser considerado aqui é que, em certas hipóteses, alguns nem mesmo usufruiriam a vantagem. Este seria o caso do usuário que não é proprietário do veículo e que, portanto, não teria reembolsado o dinheiro gasto no pagamento do pedágio. Como exemplo, pode-se citar os que utilizam veículo alugado ou os que vendem seu veículo antes de receber a cobrança do imposto.

Colocada de lado a discussão a respeito do limite do subsídio, ou da impropriedade desse limite, vale retomar a da instituição do subsídio, em si.

Quando se afirma que o subsídio é necessário para reparar a injustiça de se cobrar pelo uso de rodovia construída com dinheiro público, toma-se um princípio equivocado, que é supor que o Estado fosse capaz de oferecer as mesmas condições de tráfego e segurança hoje existentes nas rodovias postas sob exploração privada.

O que o usuário paga não é a utilização da rodovia, simplesmente, senão as benfeitorias e serviços colocados à sua disposição pelo concessionário.

Portanto, o subsídio que se propõe não será sobre o valor pago pelo uso da rodovia, mas pelo usufruto do conforto e da segurança proporcionado pela incorporação de capital e gestão privados no setor de infra-estrutura rodoviária.

Embora não se esteja dizendo que a idéia é estapafúrdia, é bom que fique clara a diferença na abordagem do problema. Não se trata de correção de injustiça. Pode-se tratar, isto sim, de estratégia, como a adotada na Inglaterra, onde funcionam os chamados “pedágios-sombra”, espécie de parceria público-privada em que o ente privado executa a exploração rodoviária e o ente público, no lugar do usuário, o remunera por isso.

Eis, no entanto, realidade bastante diversa da brasileira. A Administração Pública Federal não adotou a política de conceder a exploração de algumas das principais rodovias federais tomando em conta, primordialmente, que a gestão privada geraria mais eficiência econômica no setor. O que estava em jogo, e ainda está, era a existência de uma enorme demanda por infra-estrutura rodoviária de boa qualidade, para a qual era preciso dar uma resposta. Sem recursos disponíveis para investimento, o Estado delegou a tarefa à iniciativa privada, permitindo-lhe remunerar-se por meio da cobrança de pedágio dos usuários.

Tal situação, é bom reiterar, não se alterou. O governo federal não tem disponibilidade orçamentária para adotar, indiscriminadamente, um programa nos moldes do programa inglês, há pouco mencionado.

Como, então, levar adiante a idéia do subsídio? Não há meios para isso. Não enquanto o custo de oportunidade de investir dinheiro público em rodovias já melhoradas permanecer muito elevado, face às condicionantes macroeconômicas.

Antes de dar por encerrada a questão, duas análises importantes ainda merecem espaço aqui: primeiro, a possível repercussão da proposta na utilização da rodovia e na gestão do negócio “concessão rodoviária”; segundo, e mais significativo, a responsabilidade pelo financiamento do subsídio.

Em relação ao uso de rodovia “pedagiada”, estudos diversos indicam que a relação demanda-preço costuma ser inelástica, ou seja, o usuário não aumenta ou diminui a utilização que faz da infra-estrutura na mesma proporção do aumento ou da redução da tarifa.

Apesar disso, tem-se que considerar que a elevação do fluxo de veículos, motivada pela instituição de um subsídio como o proposto, certamente não foi imaginada quando da formulação dos parâmetros de exploração da infra-estrutura.

O que se quer dizer com isso? Em síntese, que as intervenções projetadas para a rodovia foram baseadas em um dado fluxo de tráfego cuja estimativa levou em conta as restrições impostas pela cobrança de tarifa.

Quando essa limitação deixa de existir, o incremento no número de veículos que usam a rodovia, ainda que em proporção menor ao que se daria caso a utilização da infra-estrutura rodoviária fosse mais sensível à variação do preço, pode ser tal que, nos horários de pico, degrade as condições de tráfego e de segurança da estrada. Sendo a largura e a geometria da pista fatores fixos na equação da produção do serviço, já que as obras rodoviárias foram concebidas anteriormente ao contrato assinado pelo concessionário, tornar-se-ia difícil resolver essa situação.

De fato, aqueles fatores não poderiam ser alterados sem que, ao mesmo tempo, fosse promovido um profundo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, com impacto significativo no valor das tarifas e, consequentemente, na dimensão do volume de recursos públicos que precisaria ser alocado para a sustentação do subsídio.

No que toca à gestão do negócio, é obviamente muito grande a possibilidade de o concessionário obter lucros inesperados com a adoção do subsídio ao usuário, pois teria aumentada a demanda pelo serviço que oferece sem a obrigação de oferecer qualquer contrapartida em termos de redução tarifária (vale lembrar que o risco de tráfego é assumido pelo explorador



privado). Tendo sido o objetivo da proposta em tela, unicamente, tornar menos custosa para o usuário a utilização da rodovia, o aumento da lucratividade do concessionário seria, seguramente, uma externalidade negativa nas atuais circunstâncias, visto que seu ganho adicional, além de estar sendo financiado pelas minguadas contas públicas, o que vale dizer, dinheiro de todos os contribuintes, não teria correspondência em aumento de produtividade.

Finalmente, a responsabilidade pelo financiamento do subsídio. Reside aqui o maior pecado do projeto.

Ao se pretender compensar o usuário de rodovia federal do pagamento de pedágio, jamais poderia ter sido cogitado, como instrumento de compensação, o abatimento no valor do IPVA, que é tributo de domínio estadual. O que se ousou fazer foi incumbir os Estados de financiar a execução de melhoria em bem de domínio da União, as rodovias federais. Ou seja, o governo federal permaneceria sem a obrigação de despender recursos na manutenção de rodovias postas sob concessão, e os estados, sendo compelidos a abrir mão de receita em favor do usuário, arcariam indiretamente com o pagamento das tarifas. Trata-se, naturalmente, de um atentado ao pacto federativo, o que poderá ser comentado com mais propriedade quando a CCJC examinar a matéria.

Sendo o que se tinha a dizer sobre o assunto, **o voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.262, de 2004.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2005.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE
Relator