

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 424, DE 2007

(Apenso: PL 1.239/07)

Cria o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano de Passageiros – REITUP.

Autor: Deputado Sérgio Brito
Relator: Deputada Angela Amin

I - RELATÓRIO

A proposição ora sob exame institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano de Passageiros (REITUP), que prevê a redução de alíquotas de contribuições federais incidentes sobre insumos utilizados na prestação dos referidos serviços. Pode ser beneficiária do REITUP a pessoa jurídica que tenha sua adesão aprovada pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (SRF).

Para aderir ao REITUP a pessoa jurídica interessada deve firmar, com a União, compromisso de ajustamento de conduta, nos termos da legislação pertinente, visando assegurar a repercussão da diminuição da carga tributária nas tarifas e apresentar parecer do Distrito Federal ou da Prefeitura Municipal delegante, informando o valor das tarifas a ser cobrado após a adesão ao regime especial de que trata a proposição. É vedada a adesão ao REITUP de pessoa jurídica prestadora de serviço de transporte interestadual de passageiros.

O projeto de lei prevê que, com a adesão, ficam reduzidas a zero as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE) que incide

sobre o óleo diesel a ser utilizado pela empresa prestadora de serviço de transporte coletivo de passageiros. Também está prevista a isenção da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a receita bruta de venda, no mercado interno, de óleo diesel, partes, peças, pneus e câmaras-de-ar de borracha, componentes, fluidos hidráulicos, lubrificantes, tintas, anticorrosivos, equipamentos e serviços a serem empregados na manutenção, reparo, revisão e conservação dos veículos utilizados no serviço de transporte coletivo de passageiros, de seus motores, suas partes, peças, componentes e equipamentos.

Caso a pessoa jurídica que aderir ao REITUP não cumpra o compromisso de reduzir a tarifa do serviço de transporte coletivo de passageiros, na forma do parecer apresentado, fica obrigada a recolher as referidas contribuições, acrescidas de juros e multa de mora, contados a partir da data de sua adesão ao REITUP.

À proposição principal foi apensado o Projeto de Lei nº 1.239, de 2007, do Sr. Carlos Zarattini e outros, que estabelece redução de tributos e contribuições incidentes sobre a prestação de serviços de transporte público urbano e metropolitano, desde que os entes federados competentes firmem convênio com a União, visando a implantação do bilhete único. Além de incluir a não aplicação da tarifa horo-sazonal de energia elétrica sobre o consumo de energia elétrica nos sistemas de metrô, trens e trolebus, a proposta agrega, como uma das condições para a concessão do incentivo fiscal, a redução, pelos Estados e Municípios, das alíquotas relativas ao Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). No entanto, o benefício tributário somente será permitido mediante o compromisso de implantação do bilhete único (cartão eletrônico), que permite ao passageiro, pagando um único preço de tarifa, utilizar todos os modais que formam o sistema de transporte coletivo urbano, durante um período de tempo determinado pelo poder delegante. Este projeto de lei, tal como o principal, prevê a celebração de ajustamento de conduta entre as operadoras de transporte urbano e metropolitano e a União.

Os Autores justificam suas iniciativas afirmando que o incentivo tributário é necessário para que o cidadão possa ter acesso a um serviço de transporte público de qualidade e a preço compatível com sua renda. Os argumentos apresentados pelos Autores deixam claro que a tônica das propostas é, sem dúvida, a diminuição dos custos acarretados pela incidência dos tributos sobre as tarifas praticadas no transporte urbano. No entender deles, somente com medidas desta natureza pode-se, de fato, promover a inclusão social de parcela da sociedade sem condições de arcar com as despesas de deslocamento e com a melhoria na qualidade dos serviços prestados. Em decorrência, será possível promover a diminuição do número de veículos particulares trafegando pelas cidades e, assim, o impacto dos gases poluentes sobre o meio ambiente.

Despachada originalmente à Comissão de Viação e Transportes (CVT), a proposição principal recebeu ali três emendas, com o objetivo de estender o benefício do REITUP às empresas que prestam serviço de transporte semi-urbano e interestadual de passageiros (Emendas nº 1 e 2) e deixar claro que, em caso de descumprimento do compromisso de redução das tarifas, os tributos devem ser pagos na sua integralidade (Emenda nº 3). A então relatora, Deputada Rita Camata, apresentou parecer favorável ao PL nº 424/07, com a Emenda nº 3, rejeitando seu apenso e as demais emendas. Em vista da revisão do despacho inicial, motivada por requerimento do Deputado Zezé Ribeiro, de forma a incluir a Comissão de Desenvolvimento Urbano entre as comissões de mérito designadas para apreciar a matéria, o referido parecer não chegou a ser apreciado na CVT.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano.

É o nosso relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Não resta dúvida que um sistema de transporte público de qualidade e a preço acessível é fundamental para uma política de

desenvolvimento urbano sustentável, particularmente nas cidades de maior porte. Afinal, o cidadão, quando não dispõe de outra opção, tende a fazer uso maciço do automóvel, contribuindo para o aumento dos congestionamentos, o que significa mais consumo de combustível, mais poluição ambiental, maior aquecimento global e pior qualidade de vida.

Para que as pessoas estejam dispostas a trocar o transporte particular, individual, pelo transporte público coletivo importa, antes de tudo, que o serviço oferecido seja adequado. A Lei nº 8.987, de 1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, define serviço adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (art. 6º, § 1º, grifo acrescentado).

Ora, como alcançar tarifas móidas, se um dos fatores preponderantes na planilha de custo das empresas prestadoras do serviço de transporte público coletivo é a alta tributação? Segundo dados da própria Petrobrás, citados pelo Autor da proposta principal, 26% do preço do óleo diesel são relativos a tributos e contribuições diversos. Pode-se supor, portanto, que havendo uma isenção de certos itens que oneram a planilha de custos das empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo urbano, as tarifas poderiam ser mais baixas, favorecendo o acesso de um número maior de pessoas a esse serviço.

Por essa razão, entendemos bastante oportuna a iniciativa do nobre Deputado Sérgio Brito. Pessoas que hoje não se utilizam do transporte público por absoluta falta de condições para pagá-lo poderiam fazê-lo, com reflexos positivos na sua qualidade de vida e, até mesmo, na capacidade de gerar renda. O preço atrativo também poderia seduzir pessoas que possuem veículos particulares, o que significaria um número menor de veículos em circulação, melhoria das condições do trânsito e diminuição da poluição ambiental. Por outro lado, se o transporte público alcançar um número maior de usuários, haverá um aumento no faturamento das empresas, que poderão fazer investimentos na melhoria do serviço, criando um círculo virtuoso.

Sabemos que uma proposta de benefício que implique renúncia de receita, tem que ser analisada à luz da Lei de Responsabilidade

Fiscal. Entre outras providências, a proposta deve apontar o impacto orçamentário e financeiro do benefício e, eventualmente, as medidas de compensação necessárias para viabilizar sua adoção. Outro ponto a destacar é o fato de que as propostas analisadas dispõem sobre matéria tributária, razão pela qual devem ser de iniciativa privativa do Presidente da República, segundo a alínea “b” do inciso I do art. 61 da Constituição Federal. Essas questões, contudo, somente serão examinadas na seqüência da tramitação, pois fogem à competência deste Órgão Técnico, que deve apreciar a matéria sob o ponto de vista de suas implicações para o desenvolvimento urbano.

Nessa perspectiva, entendemos que é função desta Comissão emprestar apoio a medidas que concedem ao transporte público de passageiros um tratamento prioritário, por meio de programas de incentivo fiscal para a desoneração dos custos. E somente com a aprovação de propostas dessa natureza conseguiremos estimular investimentos na melhoria da prestação dos serviços, sem que isso represente despesas aviltantes a serem suportadas pelos usuários. Medidas como estas, outrossim, refreariam a expansão do transporte clandestino; o crescimento da frota de veículos particulares e, sobretudo, promoveria o aumento da demanda de passageiros que é extremamente benéfica para a redução do preço das passagens.

No que tange ao PL nº 1.239, de 2007, seu único objetivo é o de induzir a implantação de sistema de bilhete único nas regiões metropolitanas legalmente instituídas. Reconhecemos que a implantação de bilhete único é um mecanismo economicamente vantajoso para os passageiros, em face da temporalidade estabelecida de acordo com as características de cada ente federativo, especialmente por se tratar de uma conduta já adotada, com sucesso, em diversas cidades do mundo. Contudo, sua imposição como requisito para obtenção do benefício fiscal proposto, num primeiro momento, resultaria na necessidade de novos investimentos das operadoras cujos custos seriam repassados para o estudo do cálculo tarifário, implicando ônus para os usuários, o que está se procurando minimizar com os projetos apresentados.

Assim, apesar de considerarmos que o bilhete único traz uma série de vantagens, parece-nos mais adequado que sua utilização, ou não, fique a critério dos Estados, em decisão acordada com os Municípios integrantes de cada região metropolitana. Lembramos que, pela Constituição Federal de 1988, até mesmo a criação de regiões metropolitanas é uma

atribuição estadual, que deve ter por alvo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Ora, ao fazer tal integração, certamente os entes federados envolvidos poderão decidir sobre a melhor forma de bilhetagem. Ademais, alguns dispositivos da proposta parecem seriamente maculados por vício de iniciativa.

Como uma alternativa possível, para alcançar o alvo perseguido pelo PL nº 1.239/07, sugerimos incluir a utilização do bilhete único no texto do PL nº 424/07, como uma meta a ser alcançada no sistema de transportes públicos, prevendo-se, inclusive, um cronograma para aquisição e instalação de todos os equipamentos necessários a sua implantação, mas não como requisito para concessão do incentivo tributário proposto. Entendemos, por outro lado, que sua utilização não deveria ficar restrita às regiões metropolitanas e regiões integradas (aqueles nas quais existe integração entre os vários modais e os serviços de transporte municipal e intermunicipal), mas abranger todas as regiões conurbadas e aglomerados urbanos, onde os serviços intermunicipais e interestaduais têm características urbanas. É o caso, por exemplo, dos serviços interestaduais executados entre as cidades de Porto União e União da Vitória, no norte do Estado de Santa Catarina e o Sul do Paraná, ou aqueles realizados no entorno do Distrito Federal.

Visando o aprimoramento da proposta, recomendamos, com relação ao PL nº 424/2007, alterar a redação do inciso II do art. 3º, para que fosse designado apenas: “(...) parecer do órgão delegante municipal, estadual, distrital ou federal (...)", de forma a atender todos os serviços executados com características de urbanos ou assemelhados. Com o mesmo objetivo, cumpre alterar o art. 1º e o parágrafo único do art. 3º, para abranger aqueles deslocamentos executados entre cidades limítrofes a mais de um Estado, que apresentem características de transporte urbano. O próprio Decreto nº 2.521, de 1998, que disciplina a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, já prevê essa categoria, denominada serviço de transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros.

Ainda a título de aperfeiçoamento, acrescentamos que, se a isenção da CIDE sobre o óleo diesel resulta uma redução significativa no cálculo tarifário, por outro lado a isenção do PIS/PASEP e da COFINS sobre a receita bruta de venda do óleo diesel e demais peças e acessórios, não alcança a expectativa esperada pelas propostas. Na verdade, para que a

vantagem seja representativa para o usuário, a isenção destas duas últimas contribuições deveria ser instituída sobre a receita tarifária. Essa medida traduziria um abatimento no valor final da tarifa na ordem de 3,68%. Explica-se: a redução sobre o valor bruto da receita de venda dos produtos mencionados será diluída no cálculo tarifário e não expressará ganho ao usuário. Já, no estudo do cálculo tarifário, além de considerar combustível e rodagem – custos fixos, variáveis e de operação –, no final agregam-se, ainda, todos os tributos incidentes – ISS, PIS/PASEP e COFINS.

Finalmente, parece questionável a previsão do emprego de compromisso de ajustamento de conduta, visto que esse mecanismo é sempre utilizado para equacionar casos de infração à norma legal vigente. Melhor seria fazer referência a um simples termo de adesão. Também é questionável, por vício de iniciativa, a imposição de atribuição à Secretaria da Receita Federal, razão pela qual preferimos excluir tal menção.

Quanto às emendas apresentadas na Comissão de Viação e Transportes, nossa avaliação é de que elas são inoportunas. As duas primeiras, que pretendem ampliar o benefício para incluir o transporte interestadual, não trazem as repercussões que apontamos acima para o desenvolvimento urbano. Por sua vez, a terceira é dispensável, visto que a leitura do dispositivo original não permite outro entendimento senão o de que o descumprimento do compromisso de reduzir as tarifas implica no recolhimento integral das contribuições que foram alvo de redução.

Diante do exposto, naquilo que compete a esta Comissão analisar, votamos pela **aprovação** do PL nº 424/07 e do PL nº 1.239/07, apensado, na forma do substitutivo oferecido anexo, e pela **rejeição** das três emendas apresentadas na Comissão de Viação e Transportes.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputada **ANGELA AMIN**
Relatora

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 424, DE 2007 (E ao apenso: PL 1.239/07)

Cria o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano de Passageiros – REITUP.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Urbano de Passageiros – REITUP, que prevê a redução de alíquotas de tributos federais incidentes sobre insumos utilizados na prestação dos referidos serviços.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, equipara-se ao transporte urbano o transporte intermunicipal e interestadual com características urbanas.

Art. 2º É beneficiária do REITUP a pessoa jurídica que tenha sua adesão aprovada pelo órgão competente do Poder Executivo.

Art. 3º A adesão ao REITUP fica condicionada a que a pessoa jurídica:

I – firme, com a União, termo de adesão, visando assegurar a repercussão nas tarifas da diminuição da carga tributária em virtude do disposto nesta Lei;

II – apresente parecer do órgão delegante municipal, estadual, distrital ou federal, informando o valor das tarifas a ser cobrado após a adesão ao regime especial de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Não poderá aderir ao REITUP a pessoa jurídica prestadora de serviço de transporte interestadual de passageiros, excetuada aquela que atua na prestação do serviço de transporte interestadual semi-urbano.

Art. 4º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas:

I – da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE, de que trata o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, incidente sobre óleo diesel a ser utilizado por pessoa jurídica prestadora de serviço de transporte coletivo de passageiros beneficiária do REITUP;

II – da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP – e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, incidentes sobre a receita tarifária decorrente da prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros por pessoa jurídica beneficiária do REITUP.

Art. 5º A pessoa jurídica que não reduzir a tarifa do serviço de transporte coletivo de passageiros, na forma do parecer de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei, fica obrigada a recolher as contribuições reduzidas na forma do art. 4º desta Lei, acrescidas de juros e multa de mora, contados a partir da data de sua adesão ao REITUP, na condição de responsável.

Art. 6º Fica estabelecida, como uma meta a ser alcançada pelas pessoas jurídicas prestadoras do serviço de transporte urbano e semi-urbano de passageiros, que atue em região metropolitana, aglomeração urbana, conurbação ou região integrada, a implantação de sistema de bilhetagem eletrônica que permita ao passageiro utilizar o conjunto do sistema de transporte público coletivo, de forma integrada e por tempo determinado, mediante o pagamento de uma só tarifa.

Parágrafo único. A meta de que trata o *caput* deve ser alcançada no prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data de adesão ao REITUP.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de 2008.

Deputada ANGELA AMIN
Relatora