

EMENDA à PEC Nº 233, DE 2008

MODIFICATIVA

Dê-se a seguinte nova redação ao texto proposto no art. 1º da PEC nº 233, de 2008, para o inciso I do art. 159, da Constituição:

“Art. 159.....

I – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153:

a) *trinta e oito inteiros e oito décimos por cento, ao financiamento da seguridade social;*

b) *seis inteiros e sete décimos por cento, nos termos do art. 239;*

c) *valor equivalente a trinta e dois centésimos por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do País apurado para o exercício financeiro imediatamente anterior, ao financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes;*

d) *o percentual definido em lei complementar para:*

1. *o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, e o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;*

2. *o financiamento da educação básica, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º;*

”

JUSTIFICAÇÃO

De há muito constitui consenso entre aqueles que acompanham a cena econômica nacional que o crescimento econômico do País, em bases sustentáveis, tem como uma de suas premissas básicas a existência de uma infra-estrutura de transportes eficiente e que propicie uma oferta de serviços aos menores custos tecnicamente possíveis.

Por outro lado, sabe-se que os investimentos em infra-estrutura de transportes exigem recursos elevados e com altas doses de estabilidade e regularidade no seu fluxo e apresentam, salvo casos especialíssimos, taxas de



86B65DC500

retorno baixas e prazos longos de maturação, características estas que tornam essencial a presença do Estado na sua realização, diretamente e/ou mediante parcerias com a iniciativa privada.

Desse contexto, decorre a conclusão de que o crescimento econômico sustentado do País pressupõe a aplicação consistente e regular de recursos públicos em programas de investimento em infra-estrutura de transportes.

Foi a preocupação com essas características do investimento em infra-estrutura de transportes e dos recursos demandados para a sua realização que norteou a opção pela instituição de tributos específicos e vinculados, cuja implementação foi iniciada em 1946, com a instituição do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IULCLG.

Seguiram-se, na década de 60 e no início da década de 70, a instituição do Imposto sobre Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros, da Taxa Rodoviária Única, da Taxa de Melhoramento de Portos e do Adicional do IULCLG.

A arrecadação de recursos vinculados a investimentos em infra-estrutura alcançou seu ápice na década de 70. O volume destes recursos e a estabilidade no seu fluxo permitiram alavancar expressivos aportes de outros recursos, com ênfase nos oriundos de operações de crédito, viabilizando um montante de investimento anual, que atingiu, no período 1973/1979, apenas na área federal, a média equivalente a R\$ 19,5 bilhões (preços médios de 2007).

Foi esse nível de investimento que permitiu a implantação da quase totalidade da capacidade instalada da infra-estrutura de transportes do País, com ênfase na malha rodoviária, assim como a manutenção desta infra-estrutura em padrões aceitáveis até, aproximadamente, o ano de 1983.

Infelizmente, a desvinculação total desses recursos, no final da década de 70, deu início a uma progressiva e acelerada redução do nível de investimento em infra-estrutura de transportes. Sem os recursos vinculados, eles passaram a ter de concorrer, num cenário de recursos escassos, com outros gastos, dentre os quais merecem destaque especial os relativos ao pagamento do serviço de uma crescente dívida pública, em um ambiente de taxas de juros elevadas e com credores exigindo, dos tomadores de empréstimos, o aval do FMI, com seu receituário de condicionantes fiscais, no qual se insere a essencialidade da melhoria da relação “dívida líquida/PIB” e a necessidade da geração de superávits fiscais elevados e continuados.

Essa política de formação de superávits fiscais a “qualquer custo” ocasionou, paralelamente à redução dos recursos para investimento, uma crescente irregularidade no fluxo de liberação dos já insuficientes recursos para pagamento das obras e serviços executados, que provocou a elevação dos custos unitários destas obras e serviços, com conseqüente redução nos volumes físicos executados com um mesmo montante de recursos aplicados.



Na segunda metade da década de 90, o Governo imaginou poder resolver o problema mediante a transferência à iniciativa privada da responsabilidade maior pelo investimento em infra-estrutura de transporte, esquecendo as ‘características’ deste tipo de investimento e o fato de que a atividade empresarial pressupõe condições de retorno atrativas. Ou seja, esqueceu que o Poder Público poderia delegar a gestão deste investimento, mas, jamais, deixar de aportar recursos públicos para tal.

Esse somatório de problemas, com origem básica na desvinculação de recursos, levou a uma redução absurda do investimento com recursos públicos (no caso das rodovias federais, ele se situou, no período 1971/1976, sempre acima dos R\$ 9,0 bilhões, a preços médios de 2007, enquanto que, no período 1995/2001, não conseguiu superar os R\$ 3,0 bilhões), que teve como consequência a degradação e a defasagem tecnológica da infra-estrutura de transportes até então disponível e a quase impossibilidade da realização das obras de expansão da capacidade instalada necessárias para atender às novas demandas, mesmo com estas estando comprimidas pelo longo período de baixo crescimento econômico.

Nesse contexto, o advento, a partir de 2002, da denominada “CIDE-Combustíveis”, com aplicação dos seus recursos vinculadas, basicamente, ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, sinalizou uma retomada da consciência quanto à essencialidade da aplicação consistente e regular de recursos públicos em investimento na infra-estrutura de transportes, diretamente ou em parceria com a iniciativa privada, e criou condições para o início da reversão do cenário de investimentos insuficientes no setor.

Infelizmente, nos três primeiros anos de cobrança da CIDE não houve o crescimento dos investimentos em infra-estrutura de transportes esperado. A desvinculação de 20% do produto da sua arrecadação (DRU), o uso dos seus recursos para atender despesas correntes e a esterilização de parcela da sua receita no contexto da melhoria da relação “dívida líquida/PIB” foram causas desta frustração.

Mas, a partir de 2005, os investimentos públicos federais em infra-estrutura de transportes tiveram uma mudança de patamar. A preços de 2007, foram desembolsos recursos da ordem de R\$ 3,2 bilhões, em 2005, R\$ 4,8 bilhões, em 2006, e R\$ 6,0 bilhões, em 2007, com alta probabilidade de que o desembolso em 2008 fique entre R\$ 7,5 bilhões e R\$ 8,0 bilhões.

Em função de todo o exposto e da elaboração, pelo Ministério dos Transportes, do Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT, que indicou a necessidade, nos próximos quinze anos, de investimentos médios anuais da ordem de R\$ 13 bilhões, esperava-se o aprimoramento do mecanismo de vinculação de recursos públicos para investimento em infra-estrutura de transportes, de modo a garantir a regularidade de recursos públicos essencial à atração de recursos privados.



Imaginou-se que esse aprimoramento poderia advir com a adoção, ainda que paulatina de medidas como: (i) revisão dos valores monetários das alíquotas específicas líquidas da CIDE (congelados desde o início de 2002); (ii) ampliação da efetiva incidência da contribuição ao álcool combustível (cujo consumo tem tido crescimento muito mais expressivo que o da gasolina); (iii) atuação eficaz na fiscalização da arrecadação da contribuição; (iv) redução do escopo da vinculação dos recursos da CIDE, no caso da infra-estrutura de transportes, ao “financiamento de investimentos”.

Afinal, a realização de investimentos na dimensão que se faz necessária (cerca de R\$ 13 bilhões ao ano) requer a participação de investidores privados, os quais têm que estar convencidos de que os recursos relativos às contrapartidas públicas serão efetivamente alocados e liberados, sem contenções ou postergações.

Na contramão dessa expectativa, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 233/08, onde está colocada a extinção da CIDE.

Em contrapartida, propôs, para atendimento dos atuais “beneficiários” dos recursos da CIDE, a destinação de um percentual do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda - IR, do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e de um novo “Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços” a ser instituído.

Porém, a definição desse percentual ficaria para a lei complementar. De concreto apenas o disposto no art. 6º da PEC, que estabelece, apenas para o período entre a extinção da CIDE e a edição da lei complementar, um percentual de 2,5%. Esta parcela de 2,5% do produto da arrecadação do IR, do IPI e do ‘Novo Imposto’ corresponde a pouco menos da participação percentual da arrecadação da CIDE no total das arrecadações do IR, do IPI, da COFINS, da CSLL, da Contribuição para o PIS, da Contribuição para o Salário-Educação e da própria CIDE ocorrida em 2006 (exercício de referência na elaboração da PEC).

A análise da mudança proposta, sob a ótica da garantia da estabilidade de recursos públicos para, após a extinção da CIDE, atender investimentos em infra-estrutura de transportes em montante, pelo menos, equivalente ao disponibilizado atualmente, mostrou que ela somente poderia não constituir motivo de grande preocupação se:

- de um lado, o percentual de vinculação estivesse fixado no Corpo Permanente da Constituição (sem risco, portanto, de alteração posterior por via infra-constitucional); e
- de outro, houvesse garantia de que o produto da arrecadação do IR, do IPI e do ‘Novo Imposto’ viria equivaler, em valor real, ao produto das arrecadações dos próprios IR e IPI, da Contribuição para o Salário-Educação, da



COFINS, da CSLL, da Contribuição para o PIS, e da CIDE no momento anterior ao da entrada em vigor do 'Novo Imposto'.

No entanto, não existe qualquer indicativo de que essas premissas estariam garantidas. Pelo contrário, como pode ser visto adiante, as indicações são no sentido inverso.

Relativamente à garantia do percentual do produto da arrecadação do IR e do 'Novo Imposto' que seria destinado aos atuais "beneficiários" da CIDE, o que se constata, no disposto no § 1º do art. 6º da PEC, é a preocupação do Governo em 'constitucionalizar' um limite superior para a soma dos percentuais de destinação de recursos que substituirão a CIDE e a Contribuição para o Salário-Educação, deixando clara a possibilidade e, implícita, uma intenção de redução dos respectivos percentuais transitórios, haja vista o fato de que a receita da CIDE vem sendo, em valores reais, declinante ano a ano, tornando, em consequência, declinante ano a ano a participação da CIDE no produto total das contribuições em extinção, do IPI e do IR (deve estar aquém de 2,0%, quando da elaboração da lei complementar).

No que diz concerne à garantia de equivalência do produto da arrecadação do IR e do 'Novo Imposto' com o produto das arrecadações do próprio IR e das contribuições a serem extintas no último exercício de sua vigência, cabe dizer, de pronto, que ela não existe.

Ao contrário, pode ser afirmado, com amparo em fatos históricos, que novos tributos sempre suscitam dúvidas e questionamentos quanto à sua aplicação, com conseqüentes demoradas pendências judiciais, quase sempre sem que os pagamentos sejam disponíveis para o Erário (um exemplo recente é o da COFINS que, nos seus primeiros anos, teve uma arrecadação pequena, se comparada à verificada a partir da superação das principais pendências judiciais).

Em função de todo o exposto, faz-se imprescindível modificar o texto da PEC, sob pena de, com a entrada em vigor da "Reforma", ocorrer o retorno da insuficiência e da instabilidade dos recursos públicos para investimento em infraestrutura de transportes.

Torna-se indispensável trazer para o Corpo Permanente da Constituição, a exemplo do que está proposto relativamente às destinações para a seguridade social e para os programas de que trata o art. 239, da Constituição, a quantificação da parcela do produto da arrecadação do IR, do IPI e do 'Novo Imposto' a ser destinada ao financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes.

A quantificação de recursos para investimento em infra-estrutura de transportes deve ser efetuada em consonância com as características exigidas por este tipo de investimento, quais sejam a de regularidade no fluxo dos recursos e a de dimensão suficiente para atender satisfatoriamente às demandas decorrentes do crescimento econômico do País e, portanto, nenhuma referência



para esta quantificação pode ser mais adequada que o Produto Interno Bruto (PIB) do País.

Nesse contexto, é que estamos propondo, com a presente Emenda, a destinação, em alínea específica do inciso I do art. 159, da Constituição, de um valor equivalente a 0,32% (trinta e dois centésimos por cento) do PIB relativo ao exercício financeiro imediatamente anterior para o financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes.

Sala das Sessões, em de 2008.

Deputado CARLOS SANTANA
PT/RJ

