

PROJETO DE LEI Nº , DE 2002
(Do Sr. LUIZ ANTONIO FLEURY)

Dispõe sobre a cobrança diferenciada de pedágio, em função da categoria ou espécie de veículo, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece diretriz para a fixação de tarifas de pedágio para diferentes espécies ou categorias de veículos e proíbe o emprego do critério da maior oferta em licitação destinada a selecionar concessionário para a prestação de serviço público de conservação e exploração de via pública mediante cobrança de pedágio.

Art. 2º Quando, ao instituir a cobrança de pedágio pela utilização de via pública, decidir o poder público fixar valor diferenciado para cada espécie ou categoria de veículo, deverá fazê-lo de forma tal que o maior valor cobrado não ultrapasse duas vezes e meia o valor básico, assim considerado aquele devido pelo condutor de automóvel e de caminhão leve de até dois eixos, que devem ser idênticos.

Parágrafo único. Os valores vigentes de pedágio que não se adequarem ao disposto neste artigo deverão ser corrigidos pelo poder público no prazo de até um ano, contado da data de publicação desta lei, preservando-se o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão existentes, e, no caso do “caput”, optando-se pelo menor valor vigente.

Art. 3º Fica proibido o emprego do critério da maior oferta em licitação destinada a selecionar concessionário para a prestação de serviço

público de conservação e exploração de via pública mediante cobrança de pedágio.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei cuida de impedir a prática de dois equívocos disseminados nos processos que têm dado origem à cobrança de pedágio rodoviário no país. Um, é a fixação de tarifas, para veículos comerciais mais pesados, em patamares muito superiores ao da tarifa cobrada dos automóveis, considerada tarifa básica. O outro, é a imposição do critério da maior oferta nas licitações destinadas a escolher o concessionário responsável pela exploração rodoviária.

Atualmente, na imensa maioria dos pedágios em funcionamento, pratica-se a cobrança de tarifa conforme o número de eixos do veículo, pressupondo-se, naturalmente, que a dimensão do dano físico causado ao pavimento rodoviário seja diretamente proporcional ao número de eixos. Com base nesse postulado, o Governo Federal e os Estados de São Paulo e do Paraná, por exemplo, estabeleceram uma graduação aritmética para avaliar o valor da tarifa devida pelas diferentes classes de veículos, conforme seu número de eixos. Dessa forma, a tarifa de um automóvel é o valor da tarifa básica multiplicado pelo fator 1; a tarifa de um caminhão leve, com dois eixos, é o valor da tarifa básica multiplicado pelo fator 2; a tarifa de um caminhão com três eixos é o valor da tarifa básica multiplicado pelo fator 3, e assim sucessivamente, até que se atinja o fator 6, correspondente a veículos com seis eixos.

Em função do que pretende este projeto, seria conveniente examinar-se melhor como se chegou a esses resultados.

De acordo com o DNER, os multiplicadores aplicados sobre a tarifa básica são obtidos calculando-se as implicações, em termos de custo, que cada tipo de veículo traz à rodovia. Trinta por cento do custo de construção e manutenção de uma rodovia estaria vinculado a elementos que independem do tipo de rodante que a utiliza. É o caso da sinalização. Trinta por cento estaria relacionado com o espaço que o veículo ocupa na via. Quanto mais largos e

compridos os automotores, maior terá que ser a plataforma rodoviária, por exemplo. Finalmente, conforme o DNER, quarenta por cento do custo de construção e manutenção relacionar-se-ia com as solicitações geradas no pavimento por eixo de cada veículo. Quanto maior a capacidade de carga por eixo, maior o potencial de dano à estrada.

Assim, para chegar aos multiplicadores, o órgão rodoviário federal promove o somatório de três índices: o primeiro é o resultado da multiplicação de um fator de ponderação equivalente a um, idêntico para todos os veículos, por três décimos (custos que independem do tipo ou peso do veículo); o segundo é o resultado da multiplicação de fatores de ponderação que vão de um (automóvel) a quatro (caminhão com quatro ou mais eixos) por três décimos (custos que dependem do espaço que o veículo ocupa na via); o terceiro é o resultado da multiplicação de fatores de ponderação que vão de zero (automóvel) a seis (caminhão com seis eixos) por quatro décimos (custos que dependem do peso transmitido por eixo à via).

Aparentemente razoável, tal formulação encerra impropriedades que tornam extremamente injusta a carga tarifária imposta aos veículos com maior capacidade de transporte. Vamos aos fatos.

Na formulação dos programas de concessão rodoviária, tem-se que as receitas provenientes da cobrança de pedágio devem suportar todos os custos envolvidos no empreendimento, inclusive a remuneração do concessionário. Os custos relacionados à concessão, evidentemente, não se restringem aos investimentos, como faz supor o cálculo desenvolvido pelo órgão rodoviário federal. Em verdade, distribuem-se por itens diversos, como operação (administração, seguro, auxílio ao usuário, pesagem, conserva), outorga (fiscalização, oferta ao poder público), tributos (PIS, COFINS, IR, CS, CPMF) e a já citada remuneração. Nenhuma dessas despesas é influenciada particularmente pela espécie ou categoria de veículo que utiliza a rodovia. Tal variável deve ser considerada apenas quando cogitar-se das estimativas relacionadas a investimentos (trabalhos iniciais, recuperação estrutural, manutenção, ampliação de capacidade, projetos, edificações e equipamentos).

Ora, a parcela concernente aos investimentos, segundo o próprio DNER, oscila em torno de 35% do total das despesas, excepcionalmente atingindo 40%. Para os restantes 65%, contribuem uniformemente todos os tipos

de veículos, não importando se automóvel ou caminhão com dois, três ou mais eixos.

Portanto, para se atribuir um peso à tarifa paga por cada categoria de veículo, há que se ponderar as despesas influenciadas pelas diferentes configurações (dimensão e peso bruto, variáveis que podem ser expressas pelo número de eixos) e as que não o são.

Seguindo a rotina de cálculo elaborada pelo DNER, teríamos que promover o somatório de quatro índices: o primeiro, resultado da multiplicação de um fator de ponderação equivalente a um, idêntico para todos os veículos, por seis vírgula cinco décimos (custos diversos, exceto investimentos, que independem do tipo ou peso do veículo); o segundo, resultado da multiplicação de um fator de ponderação equivalente a um, idêntico para todos os veículos, por um décimo (custos relacionados a investimentos que independem do tipo ou peso do veículo); o terceiro, resultado da multiplicação de fatores de ponderação que vão de um (automóvel) a cinco (caminhão com seis eixos) por um décimo (custos que dependem do espaço que o veículo ocupa na via); quarto, resultado da multiplicação de fatores de ponderação que vão de zero (automóvel) a seis (caminhão com seis eixos) por um vírgula quatro décimos (custos que dependem do esforço transmitido à via).

Concluído o somatório dos índices para cada categoria de veículo (conforme o número de eixos), chega-se à conclusão que o maior resultado encontrado (caminhão com seis eixos) não supera o resultado obtido para o automóvel (tarifa básica) em mais do que duas vezes e meia. Em outras palavras, o valor da tarifa paga pelo caminhão com seis eixos deveria ser restrito a duas vezes e meia o valor da tarifa paga pelo automóvel.

De relevância notar que o intervalo encontrado entre a tarifa básica e a maior tarifa prevista, nos moldes preconizados, aproxima-se bastante dos intervalos praticados em alguns países europeus. Na França, a tarifa cobrada dos caminhões com mais de dois eixos (última das cinco categorias previstas) corresponde a 2,4 vezes a tarifa cobrada dos automóveis. Na Espanha, nas autopistas de Navarra, a tarifa cobrada dos caminhões com mais de dois eixos (última das três categorias previstas) corresponde a 1,9 a tarifa cobrada dos automóveis. Em Portugal, a tarifa cobrada dos caminhões com mais de três eixos (última das quatro categorias previstas) corresponde a 2,52 vezes a tarifa cobrada dos automóveis.

Outra referência que pode corroborar os resultados encontrados segundo a nova forma de cálculo é o trabalho, acerca da cobrança de pedágio, desenvolvido pelo consultor Cloraldino Severo, ex-Ministro dos Transportes, para a Federação das Empresas de Transporte de Carga do Estado de São Paulo. Diz o autor, após estudar vários cenários em que se promovia a redução dos multiplicadores da tarifa básica, que a estrutura ideal de cobrança seria a seguinte: categoria 1 – multiplicador 1; categoria 2 – multiplicador 1,5; categoria 3 – multiplicador 1,75; categoria 4 – multiplicador 2,5; categoria 5 – multiplicador – 2,5; categoria 6 – multiplicador – 2,5. Como se observa, a relação entre a maior e a menor tarifa é, justamente, a que se pretende ver obedecida com a aprovação deste projeto.

Em relação à segunda proposta contida nesta iniciativa, consideramos importante salientar algumas observações presentes no relatório da Subcomissão Especial de Pedágio, aprovado pela Comissão de Viação e Transportes há menos de dois anos.

“A Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões), manda, em seu art. 15, que no julgamento da licitação para concessão de serviço público seja considerado um dos seguintes critérios: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; a combinação dos critérios anteriores.

Nas concessões em vigor no país, observa-se a existência de dois modelos: oneroso (maior oferta) e não oneroso (menor tarifa). Este foi adotado pelo Governo Federal no primeiro lote de licitações. Aquele, pelos Estados, com variantes. Enquanto São Paulo e Rio de Janeiro estipularam como maior oferta importâncias em dinheiro, repassadas para o governo paulatinamente ao longo do prazo da concessão, Paraná e Rio Grande do Sul escolheram definir como maior oferta a maior quantidade de quilômetros de rodovias locais cuja manutenção fosse assumida pelo concessionário. Tanto em um como em outro caso, a oferta passa a constituir um dos custos da concessão, comprometendo a modicidade da tarifa. Embora a incapacidade de investimento do Poder Público tenha sido a grande justificativa para a implantação de programas de concessão rodoviária na União e nos Estados, vê-se que estes últimos não negligenciaram a possibilidade de auferir ganhos diretos com a “privatização”, mesmo que em detrimento do usuário. Tomaram para si benefícios triplos: foram dispensados de investir em parte da malha viária, passaram a arrecadar impostos das concessionárias e, ainda, começaram a

angariar receita proveniente do pagamento das ofertas. No Paraná e no Rio Grande do Sul, o pagamento direto foi substituído pela desoneração da Administração da incumbência de cuidar de uma parcela extra das estradas locais, durante o período das concessões, o que traz resultados parecidos ao da oferta anterior sob o ponto de vista de fluxo de caixa para o Estado."

Caberia acrescentar que a concorrência pela maior oferta costuma ser empregada com constância quando se deseja conceder serviço público de maneira não monopolista. A existência de pelo menos dois concorrentes garantiria um mínimo de opção para o usuário, dando margem a que nem toda a quantia ofertada ao governo pelas licitantes vencedoras seja considerada na composição tarifária. No caso das rodovias, obviamente, essa situação não se aplica, havendo sempre apenas um explorador a oferecer os serviços. Em vista disso, o Poder Público procura estabelecer limites superiores para as tarifas a serem praticadas pelos concorrentes, o que faz, contudo, de maneira imprecisa, porquanto não é capaz de julgar convenientemente a eficiência gerencial dos particulares. Dessa maneira, a tarifa praticada termina por ser aquela tarifa máxima permitida pelo concedente, que se distancia da tarifa hipoteticamente ideal, fixada diretamente na concorrência.

Todas essas razões, enfim, levam-nos a acreditar que o presente projeto de lei receberá a devida atenção e, por certo, o apoio de nossos Pares.

Sala das Sessões, em 26 de junho de 2002.

Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY