Concessões de rodovias em São Paulo e a relevânica dos repasses de ISSQN dos pedágios na composição dos orçamentos municipais

Fabricio Gallo

fgallo@rc.unesp.br

Pablo Augusto Bastiani

adpbastiani@hotmail.com

Resumo

Os modelos de concessão de serviços públicos ganharam espaço ao longo das últimas décadas, permitindo diversos acordos entre o setor público e o privado, como aconteceu em grande escala com as rodovias paulistas. No estado de São Paulo, desde o governo de Mário Covas, foi dado início ao Programa de Concessões, permitindo o avanço do setor privado na prestação de determinados serviços. Com isso, surgem novas dinâmicas territoriais, visto que, como consta nos contratos de concessão das rodovias, há a obrigatoriedade da realização do repasse de um percentual da arrecadação com os pedágios na forma de imposto, o ISSQN. Este é destinado em parte ao estado, como também aos municípios que apresentam trechos de rodovias pedagiadas em seu território, criando assim, regiões privilegiadas.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: Concessões de rodovias, Região Metropolitana de Campinas, estado de São Paulo, pedágios, orçamento municipal.

Introdução

A implantação de pedágios não é um fenômeno propriamente novo, esta prática de cobrança, de modo geral, data de milênios em diferentes partes do mundo. Lay (2003 apud SENNA e MICHEL, 2006, p. 46) destaca, por exemplo, registros de pedagiamento de vias na Índia desde 320 a.C. Esse procedimento de cobrança, contudo, ficou mais evidente na Europa a partir do século XI. Essas primeiras experiências com a administração de cobranças por passagem em vias, pontes e afins, por parte de agentes independentes, ocorriam de maneira muito diferente daquela praticada atualmente. Aqueles que recebiam o direito de cobrança sobre essas áreas, em muitos casos, não se viam obrigados a realizar qualquer benfeitoria, portanto, apenas exploravam suas localizações privilegiadas (MACHADO, 2005). Outro destaque se refere ao modelo implantado na Grã-Bretanha o qual, segundo Machado (2005), a monarquia instituiu cobranças de tarifas na ponte de Londres em 1286. Esta fonte de receitas incentivou a prática em outras regiões tanto pela monarquia quanto pelos denominados depositários independentes – administradores que recebiam o direito pela cobrança. Entre 1661 e 1663, a cobrança de pedágios tornou-se oficial em todo o reino.

Essas relações acabam por afetar diretamente aqueles que transitam no território. Estabelecer cobrança pela possibilidade de trafegar implica em custos adicionais ao usuário e pode vir a limitar os deslocamentos.

O objetivo central deste texto é entender como ocorreu a expansão da prática de pedagiamento nas rodovias do estado de São Paulo e, a partir disso, discutir os efeitos causados por esta prática em nível municipal.

No estado de São Paulo, desde a gestão do governador Luiz Antônio Fleury Filho (1990-1994), já havia uma preocupação com os custos que as rodovias geravam aos cofres públicos. A Secretaria de Transportes, na ocasião, encomendou um estudo de uma empresa de consultoria sobre a implantação do Programa de Concessões em São Paulo. Assim, foram definidos os 23 lotes da concessão, posteriormente 22. Entretanto, o programa apenas seria estabelecido durante a administração seguinte.

No governo de Mário Covas (1995-2001), o então secretário de transportes, Plínio Assmann, apresentou ao governador os resultados da implantação dos pedágios nas rodovias paulistas, através de experiências realizadas em rodovias controladas pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e pelo Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA). O estado de São Paulo acumulava dívidas e os gastos anuais com as rodovias eram considerados impraticáveis pelos

gestores da época. A partir daí, com o aval de Covas, iniciaram-se estudos e planejamentos para cada lote de rodovias, culminando na abertura das licitações para as concessões (MACHADO, 2005). Simultaneamente, cumprindo seu papel neoliberal de regulador e fiscalizador, o estado de São Paulo, em 1998, cria a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, que possuía a função de acompanhar os processos que ocorriam sobre o transporte. Esta Comissão funcionou em caráter temporário e foi sucedida pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), criada em 2002, para regulamentar e fiscalizar todos os serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos à iniciativa privada. Segundo Pereira (2007) esse papel do Estado propõe que a dimensão territorial da ideologia neoliberal deve ser compreendida através da proliferação de normas territoriais que almejam tornar as ações e compromissos do Estado cada vez mais "flexíveis", para que seja criada e facilitada a viabilidade da ação das empresas. Ainda segundo o autor,

> as normas pautadas na ideologia neoliberal acabam por tornar rígidas as ações da sociedade no território, induzindo, concomitantemente, à constituição de um território cada vez mais orientado por interesses de mercado (PEREIRA, 2007, p. 160).

O pedagiamento de rodovias na política estadual paulista

A primeira etapa de concessões das rodovias no estado de São Paulo ocorreu em 1998, com a concessão de 12 lotes, totalizando mais de 3.500 km de rodovias repassadas à iniciativa privada através da abertura de editais de licitação. Foram vencedores do processo 12 concessionárias, formadas através de consórcios ou pela ação individual de empresas – AutoBAn, TEBE, Vianorte, Intervias, Centrovias, Triângulo do Sol, Autovias, Renovias, ViaOeste, Rodovias das Colinas, SPVias e Ecovias dos Imigrantes – que inicialmente teriam seu contrato estipulado em 20 anos, porém, algumas chegaram a estendê-lo por 28 anos. Este fato foi fruto de uma ação movida pelas concessionárias que alegaram prejuízos ao longo do tempo transcorrido, com isso, os contratos foram reequilibrados e estendidos por, em média, 5 anos (OLIVEIRA, 2016, p. 216-217).

Nesta primeira etapa, segundo Senna e Michel (2006, p.485), em "[...] 11 dos 12 processos licitatórios concluídos, o critério para escolha do licitante vencedor foi o maior valor pago para a exploração [...]". Esse valor trata-se do repasse direto por parte das concessionárias aos cofres do Estado, também denominado de ônus fixo ou valor de outorga.

A segunda etapa de concessões começou em 2007 e se estendeu até 2011, repassando lotes para mais 7 concessionárias, que culminou em um acréscimo de 2.700 km de rodovias concedidas. Para as novas concessionárias – Rota das Bandeiras, CART, ViaRondon, Rodovias do Tietê, Ecopistas, Rodoanel Oeste e SPMar – foi estabelecido o critério de menor valor de tarifa de pedágio ofertada, também com pagamento de ônus fixo ao Estado. O prazo definido para esta etapa foi de 30 anos – chegando a 35 anos no caso da SPMar, segundo publicado nos editais e contratos de concessão.

Em dezembro de 2014 foi assinado o contrato para uma nova concessão, tendo como vencedora da licitação a Concessionária Tamoios. O início das suas operações se deu em abril de 2015 e esta concessão é tratada pelo governo de São Paulo como a terceira etapa do Programa de Concessões, apesar de compreender apenas um trecho de pouco mais de 119 km. Trata-se de uma Parceria Público-Privada (PPP)[1] que se enquadra no modelo de concessão patrocinada, na qual o retorno do investimento feito pela empresa, via tarifas cobradas dos usuários, é insatisfatório. Assim sendo, o poder concedente complementa a remuneração através de pagamentos diretos regulares – as chamadas contraprestações do poder público. O início das cobranças de pedágio, segundo estabelecido em contrato, só pôde acontecer após 12 meses de implantação da concessão e vinculado a entrega das obras, estipuladas para o mesmo período, o que ocorreu em julho de 2016.

Atualmente, o movimento de concessões das rodovias paulistas permanece ativo, com a quarta etapa prestes a ser concluída. Em novembro de 2015, o governador Geraldo Alckmin assinou o decreto que autoriza a concessão de mais 4 lotes de rodovias, totalizando mais 2.226 km de rodovias concedidas. As informações a respeito do andamento das licitações podem ser obtidas através de documentos publicados no site da ARTESP, com os editais de dois lotes já disponibilizados, como também, os estudos de viabilidade dos dois lotes restantes. Estas informações sobre as novas concessões também estão disponíveis através da publicação no diário oficial. Todos os lotes passaram por audiências públicas, sendo que, os lotes “Rodovias dos Calçados” (lote 29) e “Centro-Oeste Paulista” (lote 28) são os que já iniciaram suas operações, os demais lotes ainda estão em fase de

1 O modelo de PPP se inicia no Reino Unido, entre 1992 e 1997, atingindo êxito e se espalhando por diversos países. Porém, na maioria dos países que optaram por adotar as PPPs, esse processo ocorria paralelamente com as privatizações, isso fez com que os modelos fossem tratados como sinônimos. A grande diferença deste novo modelo frente ao que era praticado nas privatizações se dá no fato de que nas PPPs “ao término do contrato prevê-se que os objetos técnicos criados sejam transferidos ao Estado” (MANZONI NETO, 2007, p. 79). Porém, existem diversas modalidades de PPPs, cada uma com sua especificidade.

estudos e licitação. O lote 29 foi transferido à concessionária ViaPaulista e o lote 28 está sob responsabilidade da concessionária Entrevias.

Relevante ressaltar, também, que estes trechos recém-transferidos estão divididos entre novas áreas concedidas e uma nova concessão de áreas que já estavam sob administração do setor privado. As áreas de renovação da concessão correspondem a rodovias das concessionárias Autovias e ViaNorte, cujo contrato de concessão expira no ano de 2018. Portanto, quando o contrato atual for encerrado já haverá outro em vigor. Esta sucessão de contratos, utilizada pelo governo paulista, vai de encontro a um dos principais argumentos favoráveis ao modelo de concessão, que se refere às benfeitorias realizadas sendo entregues novamente ao Estado, no término do contrato, sem que este precise ressarcir a empresa. Oliveira e Sposito (2007, p. 50), já alertavam sobre essa possibilidade de uma renovação de contratos de concessão, ao escreverem que os períodos da concessão se fixaram entre 20 e 25 anos, "isso se ao término destes contratos o governo paulista não refazê-los para as mesmas rodovias e concessionárias". Serão 25 novas praças de pedágio nessa quarta etapa.

Deste modo, até fevereiro de 2018[2], o estado de São Paulo atuou como poder concedente para 22 concessionárias de rodovias, com 149 praças de pedágio. São atualmente 8.292,19 km de rodovias concedidas, num total de 22.094,94 km de rodovias estaduais. Dessa maneira, cerca de 37,5% das rodovias paulistas estão sendo administradas pela iniciativa privada.

Para uma análise ainda mais aprofundada e de maneira a exemplificar o que ocorre por todo o estado de São Paulo, apresentamos aqui um enfoque na Região Metropolitana de Campinas (RMC). Esta foi escolhida pela quantidade de rodovias concessionadas que cruzam os diversos municípios que fazem parte da região, além de estar localizada em uma área de grande relevância para a economia estadual, necessitando de uma infraestrutura que possibilite uma logística adequada. A partir de estudos de Cano (1989,1992) e Semeghini (1991), Caiado e Pires (2006, pp. 279) escrevem que:

> A expansão metropolitana de Campinas tem início nos anos 70, impulsionada pelo processo de interiorização da indústria no estado de São Paulo, atraindo população e investimentos. Esta nova dinâmica urbana e regional imprimiu novas características às funções das cidades, especialmente do polo regional. A influência da cidade-sede transpõe os limites administrativos, atinge as cidades vizinhas e

2 Informações sobra o Programa de Concessões em São Paulo divulgadas pelo site da ARTESP. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/programa-de-concessoes.aspx>. Acesso em: 07 abr. 2018.

> conduz à formação de um conglomerado de cidades cuja integração depende menos do tamanho populacional do que das demandas geradas a partir das especificidades da dinâmica regional.

A Região Metropolitana de Campinas, criada em 2000, apresenta municípios de tamanhos variados. Este fato se refere, principalmente, a arrecadação tributária da Região, o que possibilita diferenciar o impacto dos repasses das concessionárias nos cofres municipais. A Região Metropolitana em questão tem como sede a cidade de Campinas e a participação de outros 19 municípios - Americana, Artur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d´Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo – apresentando rodovias sob operação das concessionárias AutoBan, Rodovias das Colinas, Intervias, Renovias, Rodovias do Tietê e Rota das Bandeiras.

Nossa análise, neste trabalho, volta-se principalmente ao entendimento dos impactos fiscais da implantação das praças de pedágio para os municípios paulistas. Segundo estabelecido pelos contratos de concessão[3], as empresas concessionárias são obrigadas a repassar 5% do valor bruto de suas receitas com pedágio para os munícipios. Esse repasse se dá pela forma de Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), tendo direito ao referido repasse, aqueles municípios cuja rodovia concessionada cruza seu território.

Ribeiro e Toneto Júnior (2004) explicam que, a partir de 2003, houve uma alteração na distribuição desse imposto entre os municípios lindeiros às rodovias. Anteriormente, 40% do valor do repasse era destinado aos municípios que apresentavam praças de pedágio em seu território, os outros 60% eram divididos entre aqueles cujas rodovias concedidas apenas cruzavam seus limites. Esta divisão, por sua vez, ocorria proporcionalmente à extensão, em quilômetros, de rodovias pedagiadas que transpassavam cada município. A partir de julho de 2003 essa divisão foi alterada pela Lei Complementar nº 116, de maneira que a totalidade do repasse fosse transferida aos municípios apenas segundo a extensão de rodovias concedidas presentes nestes, retirando o privilégio de valores mais elevados aos municípios com praças de pedágio.

Os mesmos autores ainda destacam que estes municípios não devem praticar a chamada substituição tributária. O valor proveniente dos pedágios deve funcionar como um complemento das receitas, mantendo o mesmo esforço fiscal. Assim, a

3 Os editais, contratos e termos aditivos e modificativos estão disponíveis no site da ARTESP. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/rodovias-e-concessionarias.aspx>. Acesso em: 07 abr. 2018.

arrecadação de um município que recebe os repasses do pedágio, quando comparado a outro de mesmo porte que não compartilha desse imposto, trará uma receita maior àquele e possibilitará mais recursos para investimento público. Essa diferenciação entre aqueles que recebem o repasse e os que não recebem, culmina na criação de privilégios fiscais a regiões selecionadas do território. Outro ponto positivo nesse imposto para os governos locais é que a cobrança do pedágio se aplica a não-residentes, ou seja, o dinheiro não é exclusivamente proveniente dos munícipes, o que não causa prejuízos políticos. Esse tipo de arrecadação se compara aquela possibilitada em municípios turísticos ou aqueles que recebem royalties.

Entende-se que este valor é mais relevante em munícipios menores, visto que sua fonte de recursos é muito mais limitada, arrecadando valores muito inferiores com tributações municipais (tais como Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis – ITBI e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, por exemplo), fruto do tamanho de sua população. No caso dos grandes munícipios, com arrecadação através de diversos impostos e aplicados sobre uma população em número elevado, os repasses provenientes das concessionárias de rodovias podem se tornar pouco significantes. Porém, nos municípios menores essa arrecadação pode corresponder a uma porcentagem considerável das receitas públicas[4].

O aumento das concessões e praças de pedágio – resultando em mais postos de arrecadação e, com isso, em valores mais elevados repassados ao estado e municípios – se torna, portanto, um ótimo negócio para quase todos os agentes desse processo. Para o estado há uma redução significativa com as despesas empregadas com infraestrutura de transportes, além de um retorno financeiro via ônus fixo, este estipulado em contrato como 3% da arrecadação bruta proveniente dos pedágios. As concessionárias aumentam suas receitas através da implantação dos pedágios e assim garantem seu lucro. Os municípios lindeiros recebem o repasse na forma de ISSQN e com o aumento da arrecadação, proporcionalmente receberão aumento de repasse.

Todavia, uma questão que pode ser levantada se refere à possibilidade de que parte dos usuários possam vir a demonstrar descontentamento com os valores

4 Convém mencionar que os orçamentos correntes dos municípios são limitados em sua maioria e muitos dos recursos que são repassados por Transferências Constitucionais e Legais ou por Transferências Voluntárias têm destinos pré-definidos em rubricas próprias. Além disso, o orçamento destes entes federados também apresenta elevado grau de "engessamento" (GALLO, 2013a, 2013b). Ou seja, a potencialidade de elevação na arrecadação de recursos próprios (ISSQN) lhes é uma importante alternativa para a composição do orçamento municipal.

gastos com pedágio, mesmo obtendo melhores condições nas rodovias. Acerca desta indagação, há de se ressaltar que os preços dos pedágios não são aleatoriamente definidos, seguem uma normatização que sempre está contida nos editais de concessão. O modelo adotado no estado de São Paulo é da tarifa quilométrica, um valor fixo estipulado e multiplicado por cada quilômetro da rodovia. Esse valor varia entre as pistas simples e as pistas duplas, além do tipo de veículo tarifado – o valor divulgado para as concessões de 2016 é de R$0,0895/km, para a pista simples, e R$0,1253/km, nas pistas duplas. Assim sendo, a duplicação das rodovias possibilita um aumento dos valores cobrados pelos pedágios.

Uma nova possibilidade da supracitada quarta etapa de concessões, é do chamado regime de tarifa média, a qual será possível que as concessionárias pratiquem valores diferentes de pedágio em horários e períodos específicos. Também será possível uma diferenciação de valores entre usuários que pagam nas praças de pedágio e aqueles que possuem o sistema eletrônico de liberação automática nas cabines (tais como: “Sem Parar”, “ConectCar” e similares).

Os usuários das rodovias, nas mais diversas pesquisas, demonstram sua aprovação das condições oferecidas pelas concessionárias. Isto nos parece razoável, visto que as rodovias paulistas apresentam qualidade superior se comparadas as de outros estados brasileiros, oferecendo serviços de apoio adequados aos motoristas[5]. Ao mesmo tempo alguns questionamentos podem ser levantados a respeito da legalidade na cobrança pelo trafegar. Questões, estas, referentes ao impedimento do direito de ir e vir ou, ainda, a cobrança de pedágio considerada como um caso de bitributação.

As concessionárias respondem a tais questionamentos apoiadas, sobretudo, na interpretação das leis que garantem seus direitos de cobrança, como forma de subsidiar seus atos. Sobre o direito de ir e vir, se trata de uma diferenciação entre transitar livremente e transitar gratuitamente. O usuário pode transitar na rodovia utilizando veículos, mas para isso deve pagar pelo uso dos serviços que a concessionária disponibiliza – desde serviços de resgate em caso de acidente até o próprio asfalto. Para poder transitar livremente, o usuário pode o fazer caminhando, visto que o direito de ir e vir se refere ao indivíduo apenas, não se estendendo ao veículo que ele possui (HUMBERG, 2010).

5 A 21ª edição da pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) elaborou um ranking das melhores rodovias do Brasil para o ano de 2017. Entre as 20 primeiras colocadas do ranking, 18 rodovias são do estado de São Paulo. Cabe destaque ainda que estes 18 trechos são operados por concessionárias de rodovias. Disponível em: < http://pesquisarodoviascms.cnt.org.br//Relatorio%20Geral/Pesquisa%20CNT%20(2017)%20-%20ALTA.pdf >. Acesso em: 07 abr. 2018.

No caso da bitributação é necessário um conhecimento ainda mais aprofundado das terminologias, visto que as cobranças apresentam características diferentes. A bitributação ocorreria tanto pela cobrança direta via pagamento de pedágios, quanto pela cobrança indireta via pagamento de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). O tributo em questão é uma imposição sobre o contribuinte, exclusivamente estabelecida pelo poder público, que pode se dividir entre: impostos, taxas ou contribuições de melhoria. É possível eliminar, portanto, uma das ideias comumente referidas ao IPVA, de que este é utilizado para manutenção da rede rodoviária. O IPVA é um imposto e, como tal, não tem vínculo com qualquer atividade específica. A saber, o valor arrecadado não precisa necessariamente ser gasto com transportes, isso ocorreria se este tributo fosse uma taxa.

Além do tributo, existe outra modalidade denominada preço, que não se trata de uma imposição, mas de uma retribuição facultativa e voluntária. O preço público – oferecimento de um serviço facultativo que é devido ao setor público – é denominado tarifa. Dessa forma, Lee (1996) aponta que fica possibilitada a compreensão da natureza jurídica do pedágio e, por conseguinte, da legalidade frente a bitributação, segundo o autor:

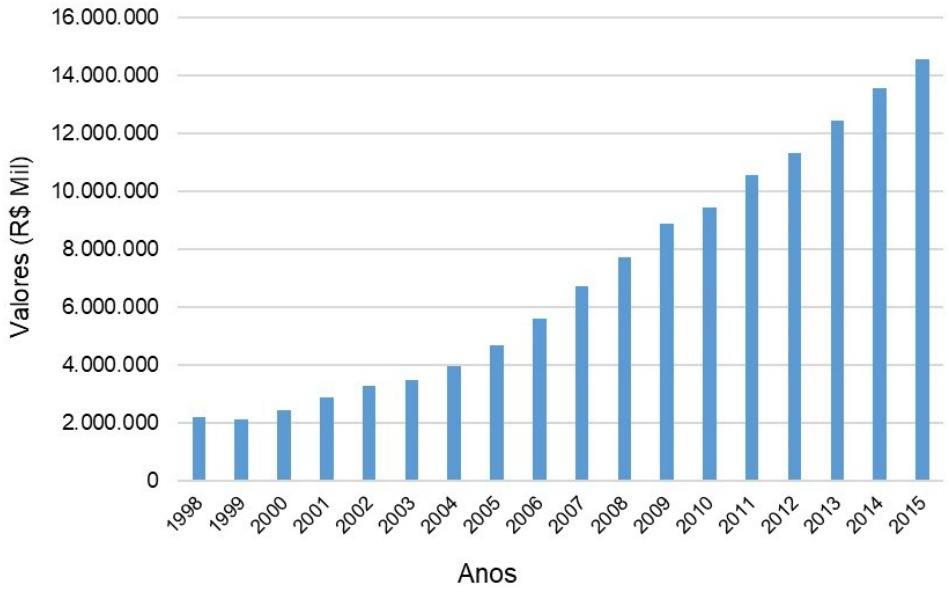
> Essas definições e considerações permitem inferir, com maior clareza, a natureza jurídica do pedágio em uma rodovia: é uma tarifa ou preço público, que se cobra pela utilização efetiva e facultativa de um serviço público ou de um serviço de utilidade pública. [...] não se configurando o pedágio como um tributo (é um preço público), não há por que se falar em dupla tributação e, portanto, em sua inconstitucionalidade por invasão de competência tributária. (LEE, 1996, p. 40).

Avançando a análise, outras questões surgem em meio a essas discussões. Caso o IPVA fosse uma taxa, haveria arrecadação suficiente para as obras de melhorias e conservação nas rodovias paulistas? Utilizando dos dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional[6], temos os valores da arrecadação em IPVA do estado de São Paulo, considerando principalmente esse período desde a implantação das concessões de rodovias (Gráfico 1). Em contrapartida, temos os dados do investimento total realizado pelas concessionárias de rodovias desde a implantação do Programa de Concessões. Na página principal do site da ARTESP, em posição de destaque, está apresentado o valor referente a esses investimentos. Segundo a agência, o valor é de pouco mais de R$ 78 bilhões, em valores

6 Base de dados Finanças do Brasil (FINBRA) sobre a contabilidade dos municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 12 fev. 2017.

corrigidos, ou cerca de R$ 49 bilhões, em valores correntes, entre o ano de 1998 e janeiro de 2016. É preciso ressaltar que neste valor estão incluídos os investimentos em obras, conservação e melhorias das estradas paulistas.

Gráfico 1. IPVA acumulado no estado de São Paulo, por anos selecionados.



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional (base de dados FINBRA).

Somando os valores arrecadados com IPVA no mesmo período de atuação do Programa de Concessões paulista, podemos responder à pergunta: o acumulado de 1998 a 2015 é de cerca de R$ 125 bilhões em valores correntes, ultrapassando os R$ 49 bilhões de investimentos por parte das concessionárias.

Outra alternativa frente as concessões seria referente ao Estado ter se organizado para promover a modernização das rodovias paulistas, mas as justificativas dadas para a necessidade das concessões giravam em torno principalmente da falta de dinheiro. Com relação à verba, existia a possibilidade da implantação de praças de pedágio, como já dito aqui, feito de maneira experimental pelo DER e pelo DERSA. Indagação feita também por Oliveira e Sposito (2007):

> se o DER e o DERSA (Desenvolvimento Rodoviário) administram várias rodovias, por que, ao invés de conceder, os próprios órgãos estaduais não as administram, e com a cobrança das tarifas o lucro ficaria com o estado? Dessa forma, além de ser eliminado o privado, cujo principal objetivo é o lucro, as tarifas poderiam ser menores poupando o bolso dos usuários. (OLIVEIRA; SPOSITO, 2007, p. 47-48).

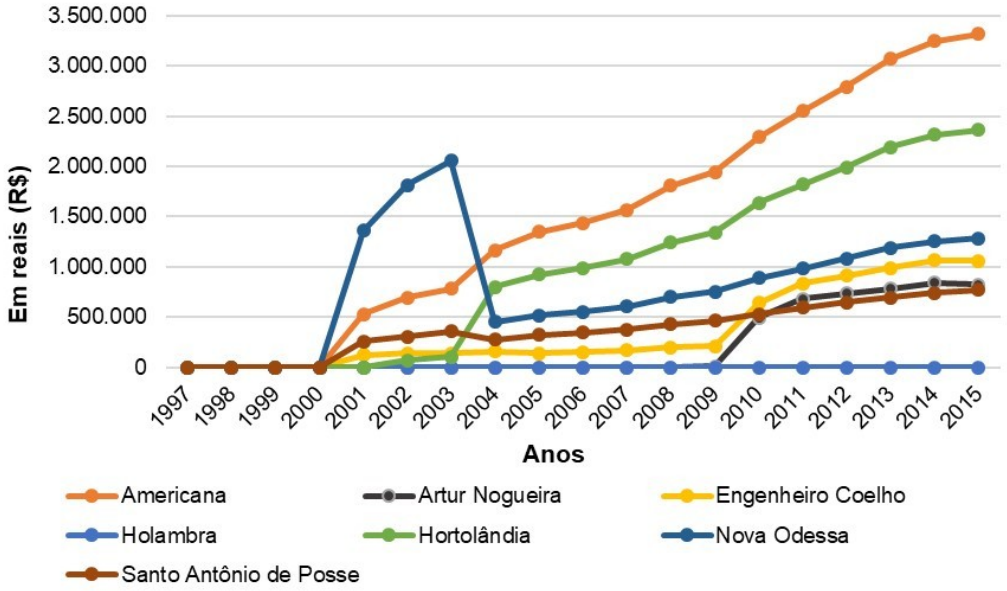
Além dos valores obtidos com a cobrança de pedágios, as concessionárias recebem aporte financeiro do BNDES. Para a concessão da rodovia Tamoios (SP-099) esse valor chegava a um limite de 70% do valor da obra. O mais absurdo, em nossa opinião, é o estado de São Paulo fazer um novo contrato de concessão para trechos já concedidos anteriormente, o que ocorrerá nessa nova etapa ainda em fase de licitação. O retorno ao Estado das rodovias modernizadas e oferecendo lucro poderia ser uma fonte de recursos para a administração pública, porém, prioriza-se mantê-las com a iniciativa privada, mantendo também seus lucros. Para tanto, o governo paulista retoma o discurso inicial que justifica as concessões desde sua primeira etapa, da falta de técnicos capacitados a administração das rodovias, até o engessamento da máquina pública tornando-a pouco competitiva.

A relevância dos pedágios na composição orçamentária dos municípios da RMC.

A partir do levantamento de dados junto à diferentes instituições, empresas e órgãos públicos (Prefeituras municipais, Portal da Transparência do governo do Estado de São Paulo, base de dados FINBRA/STN e ARTESP) foram produzidos alguns gráficos e um mapa que buscam elucidar algumas das ideias defendidas pelo trabalho. Foram levantados dados referentes a composição dos orçamentos dos municípios da RMC entre os anos de 1997 (anterior à primeira etapa do Programa de Concessões) e 2015.

Primeiramente, podemos identificar alguns marcos históricos para as transferências de valores oriundas dos pedágios nos orçamentos dos municípios lindeiros às rodovias concedidas. Os valores repassados começaram a ser contabilizados no ano de 2001, visto que houve um período de implantação das concessionárias e estas tiveram que cumprir alguns acordos antes de iniciarem as cobranças de pedágio. Este é um primeiro marco de análise destacado (como mostrado no Gráfico 2).

Gráfico 2. Repasses dos pedágios para os municípios de Americana, Artur Nogueira, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Nova Odessa e Santo Antônio de Posse, no período de 1997 a 2015.



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

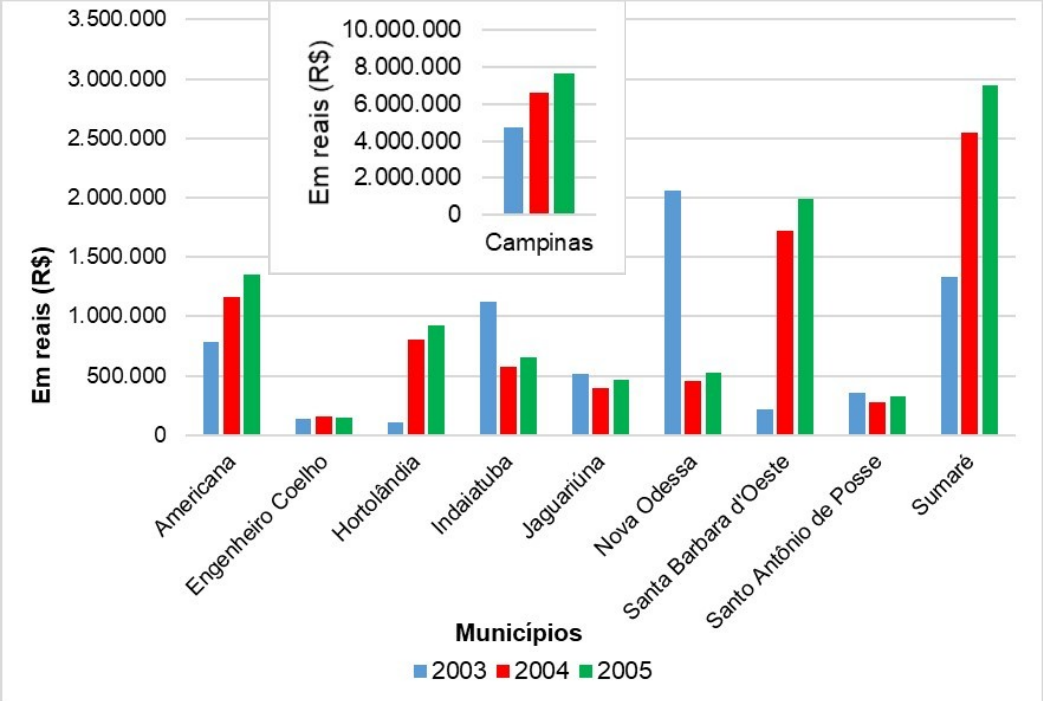
Os municípios apresentados foram selecionados por nós[7], pois servem de maneira ilustrativa ao tema tratado. Até o ano de 2000 não havia repasses a nenhum dos municípios da RMC, porém, quando observamos os anos de 2001 e 2002, vemos que os municípios de Americana, Santo Antônio de Posse, Hortolândia, Engenheiro Coelho e Nova Odessa passam a contar com essas receitas em seus orçamentos. Este primeiro movimento inicia uma diferenciação entre os municípios da própria RMC, visto que nem todos têm acesso a essa verba extra.

Um segundo momento histórico referente aos repasses, pode ser observado na variação entre os anos de 2003 e 2004. Como já explicado anteriormente, ocorreu uma alteração na legislação que definia as porcentagens dos repasses para

7 A opção por selecionar alguns municípios (e não todos os pertencentes à RMC) se deu, principalmente, em função dos marcos históricos observados. Assim, temos a inserção dos municípios que iniciaram sua arrecadação proveniente dos pedágios entre os anos de 2000 e 2002 (representados pelos municípios de Americana, Santo Antônio de Posse, Hortolândia, Engenheiro Coelho e Nova Odessa); a alteração na legislação que afetou as arrecadações entre os anos de 2003 e 2004 (representado por Nova Odessa e Hortolândia); a inserção de novos repasses entre os anos de 2009 e 2010 (representado por Artur Nogueira e Engenheiro Coelho). Ainda foi inserido o município de Holambra representando os municípios que não recebem repasses. Não foi elaborado um gráfico com a presença de todos os municípios constituintes da RMC, visto que, a presença de muitos dados sobrepostos dificultariam a visualização dos marcos supracitados.

cada município lindeiro às rodovias. Com a alteração, municípios que recebiam grandes quantias por apresentarem praças de pedágio em seu território acabaram vendo suas receitas caírem bruscamente, enquanto outros melhoraram seus faturamentos. Ao observar o Gráfico 2 vemos esse processo claramente com o município de Nova Odessa, que apresentava mais de R$ 2 milhões em repasses, para o ano de 2003, e atingiu menos de R$500 mil no ano seguinte. Por outro lado, o município de Hortolândia apresentou crescimento significativo no mesmo período, decorrente do processo em curso. O Gráfico 3, a seguir, reforça as ideias apresentadas para esse segundo momento. O município de Campinas foi apresentado separadamente por seus valores serem muito discrepantes dos demais componentes da RMC.

Gráfico 3. Evolução nos repasses para os municípios de Americana, Campinas, Engenheiro Coelho, Hortolândia, Indaiatuba, Jaguariúna, Nova Odessa, Santa Barbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse e Sumaré, entre os anos de 2003 e 2005.



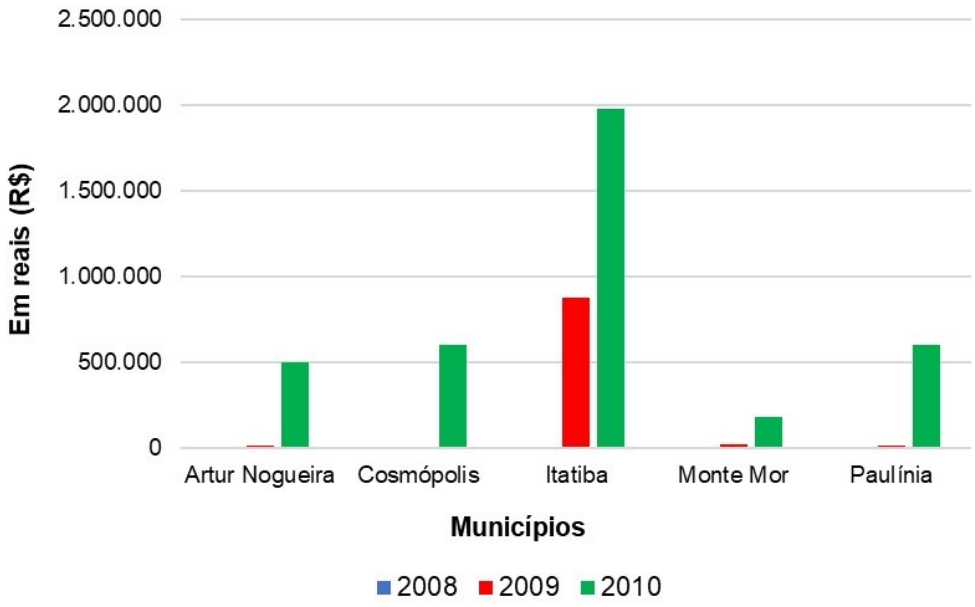
Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

Consideramos um terceiro momento, ainda, a transição entre os anos de 2009 e 2010. Esse período é marcado pela efetivação da segunda etapa do Programa de Concessões nas rodovias de São Paulo, que se inicia em 2007 e tem sua duração até o ano de 2011. O município de Artur Nogueira passa a receber valores referentes

aos repasses das concessionárias justamente nesse período, no ano de 2010. Essa inserção de novos municípios acaba por diminuir a seletividade do território atendido pelos valores provenientes das rodovias. Outros conseguiram ampliar sua arrecadação, por novos trechos de rodovias concedidas que perpassam seus limites (isto pode ser observado no município de Engenheiro Coelho, em análise ao Gráfico 2).

Um último fato ainda merece ser destacado na análise do Gráfico 2, o que se refere a alguns municípios ainda permanecem sem ter acesso aos repasses. O município que exemplifica essa situação é Holambra. Ainda que este se localize na RMC, região com a presença de muitas rodovias concessionadas, nenhuma destas rodovias cruza seu território, não possibilitando os repasses. No Gráfico 4, a seguir, vemos novamente a inserção de novos municípios, como também a ampliação de sua arrecadação.

Gráfico 4. Evolução nos repasses para os municípios de Artur Nogueira, Cosmópolis, Itatiba, Monte Mor e Paulínia, entre os anos de 2008 e 2010.

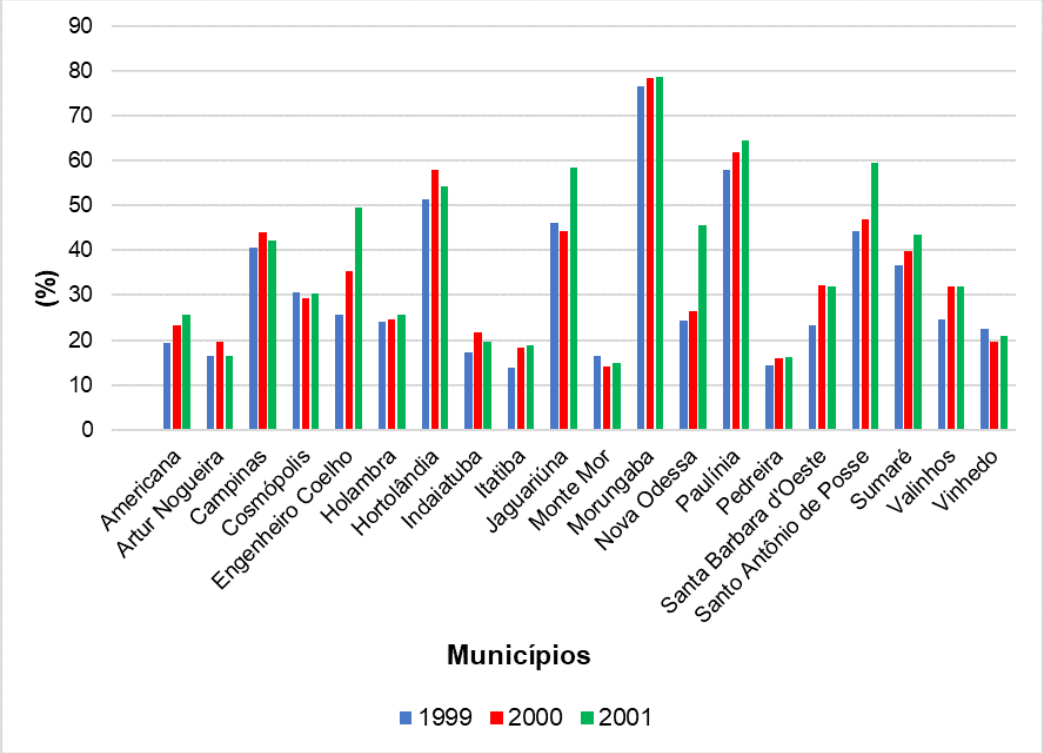


Elaboração: Pablo Augusto Bastiani

Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

Outra análise que se mostra interessante a respeito das transferências para os municípios, diz respeito ao quanto o orçamento destes foi afetado pela inserção dos repasses. No Gráfico 5 estão apresentados os dados referentes a representatividade do ISSQN frente a receita tributária dos municípios da RMC, entre os anos de 1999 e 2001.

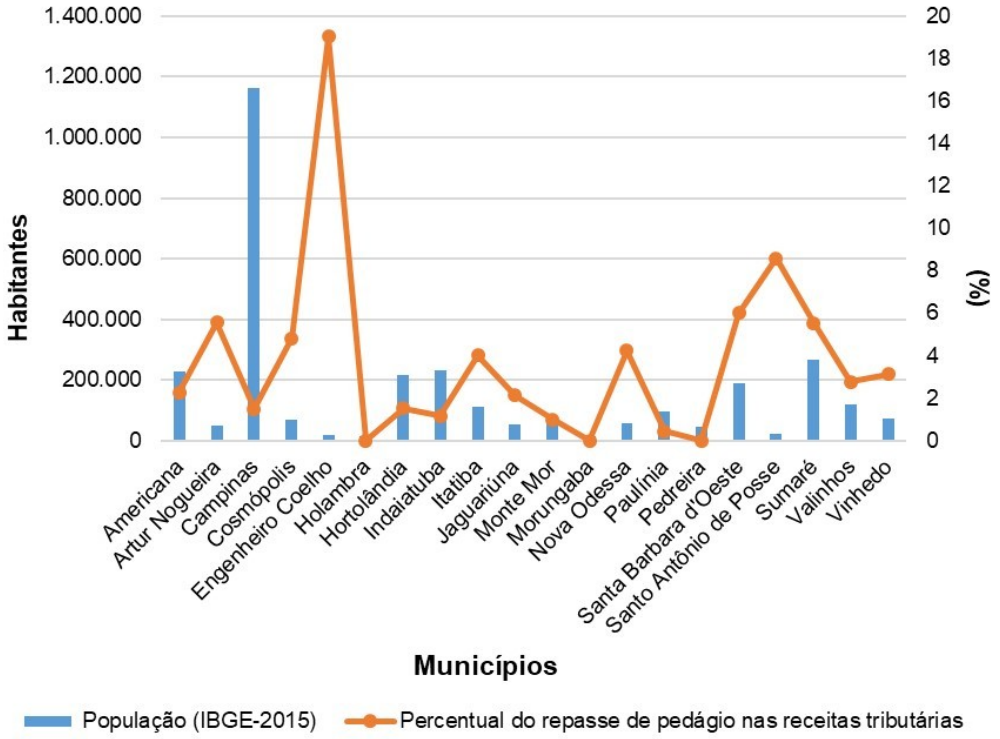
Gráfico 5. Percentual do ISSQN em relação à receita tributária dos municípios da RMC, entre os anos de 1999 e 2001.



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

A análise nos mostra que os municípios que tiveram uma evolução mais expressiva do percentual de ISSQN pela receita tributária foram os municípios que passaram a receber repasses da primeira etapa das concessões. Ainda destacamos que essa expressividade se deu em municípios de menor população, que dispõem de menos opções de arrecadação, como já discutido anteriormente. Isto se verifica nos municípios de Engenheiro Coelho, Jaguariúna, Nova Odessa e Santo Antônio de Posse. Esses quatro municípios não possuem população maior que 100 mil habitantes , reforçando a ideia supracitada e que é reiterada pela relação entre população e representatividade dos valores do pedágio na receita tributária dos municípios da RMC (Gráfico 6).

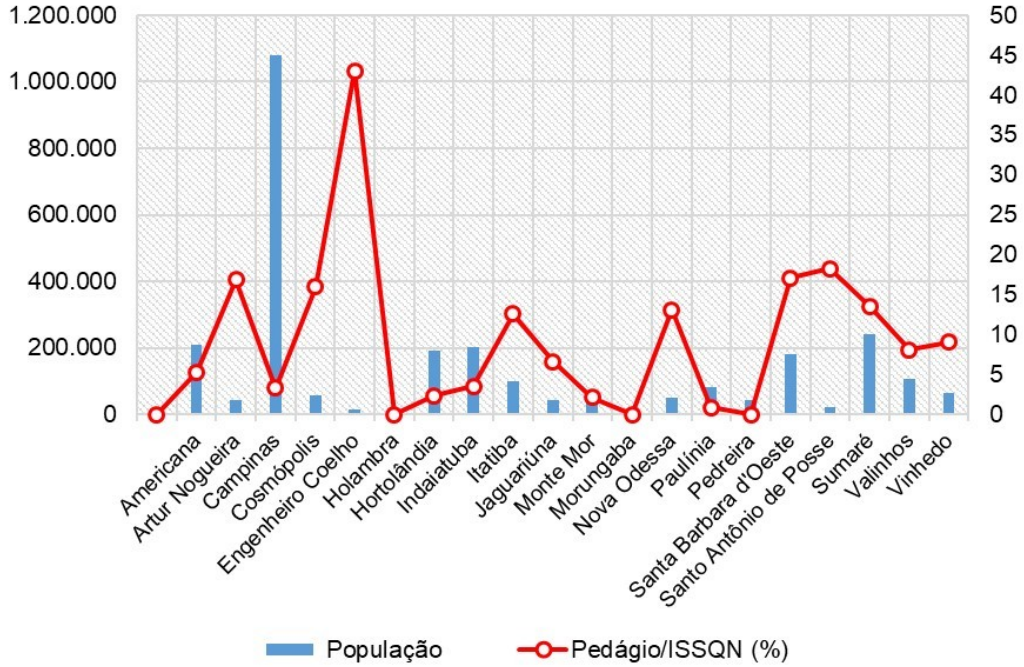
Gráfico 6. Relação entre tamanho da população e o percentual do repasse dos pedágios nas receitas tributárias dos municípios da RMC, para o ano de 2015.



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

Para alguns municípios de menor população a importância do valor dos pedágios pode ser considerada fundamental na composição do orçamento. O caso de Engenheiro Coelho é o mais elucidativo, sendo que quase 20% da receita tributária do município tem origem nos repasses feitos pelas concessionárias de rodovias. Cabe ressaltar que não podemos observar os resultados obtidos sem considerar que outras variáveis interferem diretamente na lógica interna a cada município. Dessa forma, municípios pequenos podem apresentar baixa relevância dos valores repassados pelas concessionárias em sua arrecadação, caso possuam dinamismo econômico proveniente de outros setores. Continuamos com essa discussão no Gráfico 7.

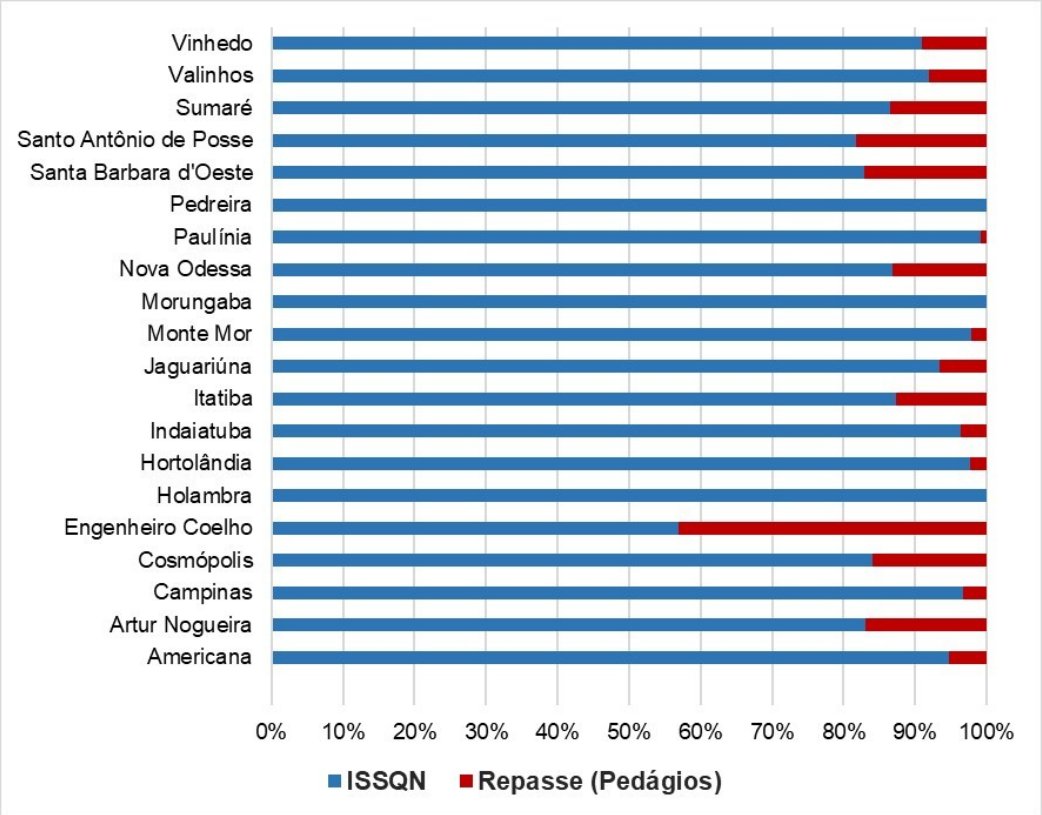
Gráfico 7. Relação entre a população e a relevância do pedágio no ISSQN dos municípios da RMC (2015)



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

Novamente apresentamos casos que exemplificam de maneira mais clara aquilo que discutimos neste artigo, para isso destacamos, portanto, os municípios de Campinas e Engenheiro Coelho. O primeiro apresenta a maior população da região analisada, com mais de 1 milhão de habitantes, contudo a relação entre o pedágio e o ISSQN do município atinge pouco mais de 3%. Já o segundo, com a terceira menor população da RMC – pouco mais de 15 mil habitantes – apresenta 43% de vinculação do seu ISSQN aos repasses provenientes do pedágio. A proporção dos repasses de pedágio no ISSQN dos municípios fica mais claramente apresentada pelo Gráfico 8.

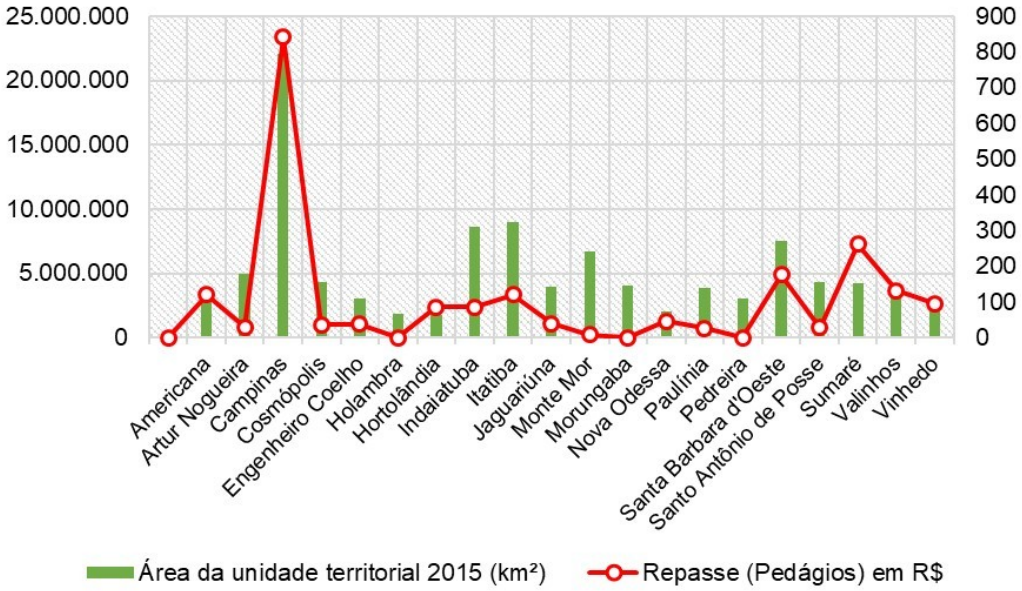
Gráfico 8. Relação entre o ISSQN arrecadado pelos municípios da RMC e o repasse proveniente do pedágio (2015).



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

Outro fator que pode explicar a arrecadação de alguns municípios diz respeito ao tamanho da área de cada um. Como os valores dos repasses são calculados através da extensão por quilômetros de rodovias que cruzam os limites territoriais de um município, espera-se que municípios que possuam uma área maior recebam valores maiores também. Isto se verifica no Gráfico 9, onde a tendência da relação entre arrecadação e área se mostra constante. Novamente a análise deve ser relativizada, pois o fato de o município possuir uma ampla extensão territorial não garante que o mesmo apresentará arrecadações. Municípios localizados em áreas de menor densidade de rodovias concedidas, ou ainda em áreas que estas não se apresentam, não terão acesso a repasses vinculados aos pedágios.

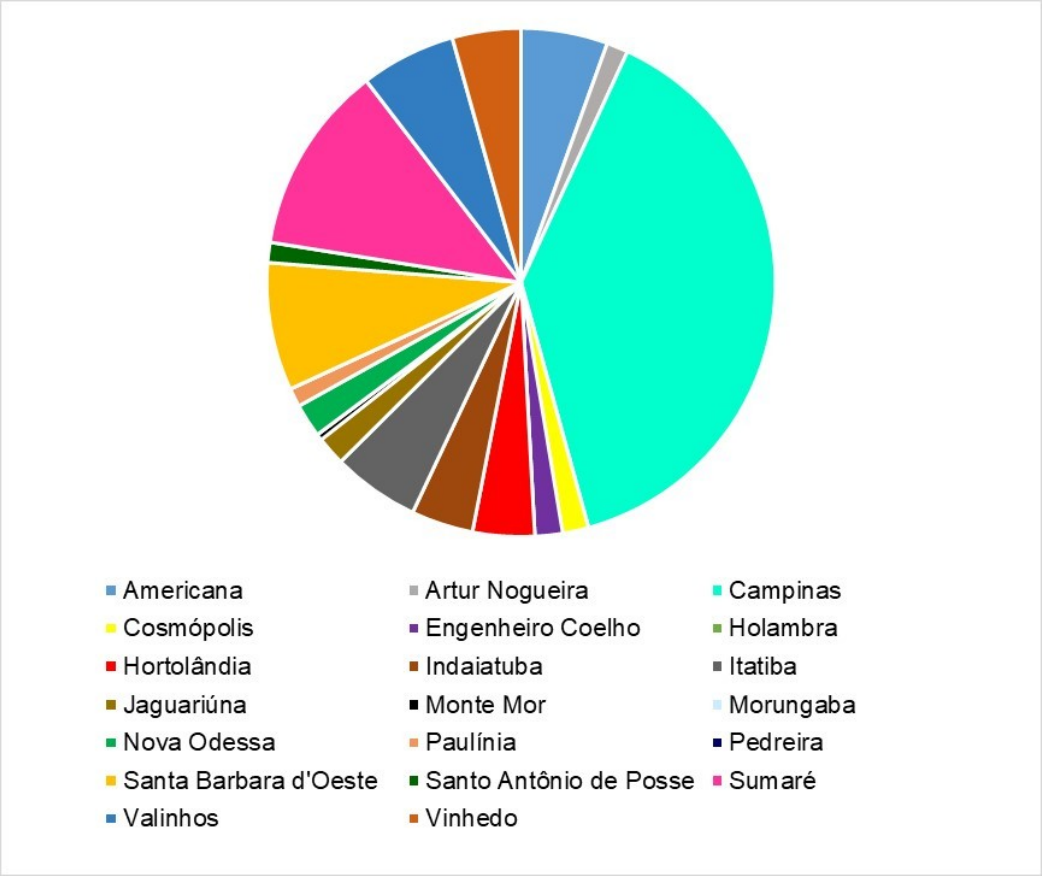
Gráfico 9. Relação entre a área da unidade territorial e o repasse proveniente do pedágio nos municípios da RMC (2015).



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), Portal da Transparência, base de dados FINBRA, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

Por fim, no Gráfico 10 podemos observar a distribuição dos repasses provenientes das praças de pedágio para os municípios da RMC, no ano de 2015. O município de Campinas apresenta a maior arrecadação por meio dessa fonte de receita, demonstrando que, apesar de a mesma não possuir relevância tão significativa em suas contas públicas, deve ser levada em consideração por sua representatividade frente aos demais municípios da RMC.

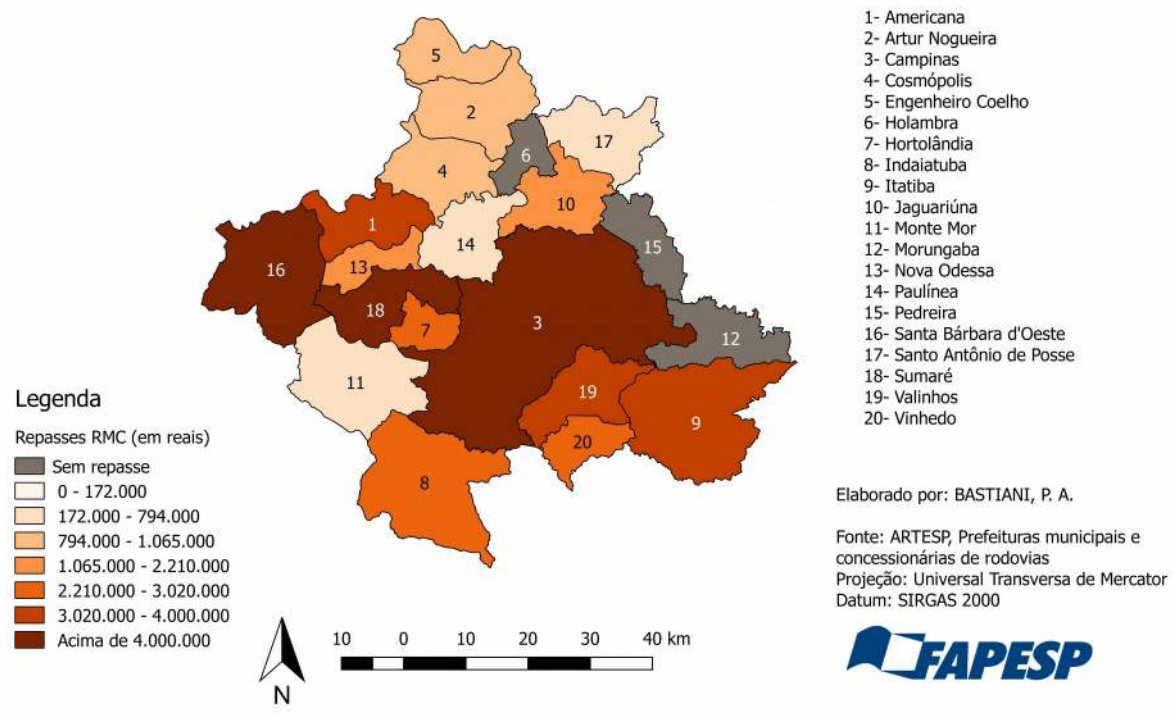
Gráfico 10. Distribuição do valor dos repasses de pedágios nos municípios da RMC, para o ano de 2015.



Elaboração: Pablo Augusto Bastiani. Fonte dos dados: Prefeituras municipais (via email), IBGE, ARTESP (via solicitação pelo SIC). Acessado em jan. 2017.

A representação cartográfica desse fator pode ser observada através do Mapa 1, expondo as áreas de maior incidência de recursos provenientes das concessões de rodovias. Também fica possibilitada a visualização de áreas menos favorecidas, ou no caso dos municípios de Holambra, Morungaba e Pedreira, que não possuem acesso aos repasses na RMC. A divisão dos intervalos da legenda foi feita pelo modo quantil.

Mapa 1. Distribuição do valor dos repasses de pedágios aos municípios da RMC.



Considerações finais

Considerando o que foi apresentado por este trabalho, podemos, por fim, analisar os pontos fundamentais que compõem as concessões de rodovias. A lógica da concessão de serviços públicos não perde força, pelo contrário, ela se reinventa e amplia sua atuação frente ao Estado. Se em meados da década de 1990 se reiterava que era mais que fundamental a transferência da gestão das rodovias à iniciativa privada, sempre através do discurso da falta de dinheiro por parte do Estado, esse modelo permanece atual e atuante. Com a situação econômica brasileira em baixa, num espírito de crise generalizada dos setores e principalmente do Estado, o discurso se volta completamente ao enxugamento da máquina pública. Logo, as concessões, parcerias público-privadas e privatizações ganham espaço entre a classe política.

A resposta fornecida pela Secretaria de Logística e Transportes do estado de São Paulo durante um de nossos trabalhos de campo é esclarecedora a respeito desse movimento. Segundo a Secretaria, o Estado não é ineficiente porque não tenha técnicos capacitados a operar as rodovias, ele é ineficiente porque é engessado por uma parafernália de regulamentos e legislações normativas que dificultam a exploração de oportunidades comerciais com rapidez e flexibilidade.

Porém, toda essa dificuldade imposta legalmente é produzida pela classe política brasileira, por um lado, por um ideal de fazer com que os processos ocorram, teoricamente, da maneira mais transparente possível, mas também, por representar ideologias de grande parte dos nossos representantes, no favorecimento do privado ao invés da estruturação do público.

Mas esse modelo é um fracasso? Apenas o Estado, ou ainda, os governos estão sendo beneficiados por esse modelo? É perceptível que não. Talvez a maior relevância desta pesquisa seja mostrar como os repasses do pedágio trazem benefícios orçamentários a municípios que muitas vezes não têm acesso a recursos volumosos. Seja através dos valores regulamentados nos contratos, ISSQN ou através de incentivos em fundos municipais, as concessionárias são atualmente grandes parceiras de alguns municípios, principalmente os que apresentam menor população. Todos estes fatos apontam que aos municípios a concessão de rodovias é grande negócio. A tecnologia dos serviços prestados é de alto nível, garantindo ao usuário, cada vez mais, rodovias seguras e confortáveis mesmo que os preços pagos nos pedágios sejam elevados.

Por fim, cabe salientar que nossa pesquisa buscou trazer contribuições a uma discussão que é muito mais ampla e que evolui por caminhos muitas vezes inexplorados. As concessões aqui trabalhadas compreenderam apenas o estado de São Paulo, mas estas ocorrem em diversos outros locais e inclusive no âmbito das rodovias federais. Outros setores de transporte vêm passando por processos de concessão ou privatização, como as ferrovias e aeroportos. As ideias apresentadas no presente artigo não devem ser vistas apenas como fim, mas sim como base para que futuras pesquisas continuem contribuindo com essas discussões fundamentais.

Agradecimentos

À FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, pela concessão de Bolsa de Iniciação Científica (Processo nº 2016/05408-6) que viabilizou partes da pesquisa desenvolvida neste artigo.

Referências

BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. *Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza*. Brasília, DF, jul. 2003.

CAIADO, M.C.S.; PIRES, M.C.S. Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e desafios futuros. In CUNHA, J. M. P. da. *Novas Metrópoles Paulistas - População, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006.

CANO, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

____. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo, 1920-1980*. São Paulo: Fundação SEADE, 1989.

GALLO, F. Aspectos da reorganização das solidariedades federativas no território nacional: o engessamento tributário planejado no Brasil e a difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 33, p. 355-372, 2013a.

_____. Território, política e infraestruturas: a influência do governo federal na política urbana dos municípios brasileiros. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, ano 25, n. 3, p. 453-467, set./dez. 2013b.

HUMBERG, M. E. (Org.). *Pedágio: mitos e fatos*. São Paulo: Editora CLA, 2010.

LEE, S. H. *Concessão de rodovias à iniciativa privada: critérios para limitação de tarifas em processos de licitação*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

MACHADO, L. C. K. I. *Concessões de rodovias – mito e realidade*. São Paulo: Prêmio Editorial, 2005.

MANZONI NETO, A. *O Novo Planejamento Territorial, seus instrumentos e agentes: as Parcerias Público-Privadas e as Empresas Transnacionais de Consultoria na reorganização do Território Brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Unicamp, Campinas, 2007.

OLIVEIRA, C. *O papel das concessões de rodovias na normatização do território brasileiro e suas relações com a circulação*. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, 2016.

OLIVEIRA, C.; SPOSITO, E. S. Estado de São Paulo: dinâmica econômica, concessões rodoviárias e análise dos indicadores PIB e IDH. In *Geografia em atos*, n. 7, v.1. Presidente Prudente, 2007.

PEREIRA, M. F. V. A gestão neoliberal do território: normas e viabilidade territorial nas concessões do sistema rodoviário paulista. *Geografia*, Rio Claro, v. 32, n. 1, p. 153-162, jan./abr. 2007.

RIBEIRO, T. B.; TONETO JÚNIOR, R. As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, Brasília, n. 27, p. 117-139, jun./dez. 2004.

SEMEGHINI, U. C. *Do café à indústria: uma cidade e seu tempo*. Campinas: Editora da Unicamp, 1991.

SENNA, L. A. S.; MICHEL, F. D. *Rodovias auto-sustentadas: o desafio do Século XXI*. São Paulo: Editora CLA, 2006.

Sites consultados

http://www.artesp.sp.gov.br

http://www.transparencia.sp.gov.br

http://www.ibge.gov.br

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais

http://www.dersa.sp.gov.br

http://ww.der.sp.gov.br

http://www.saopaulo.sp.gov.br

http://www.cnt.org.br

Sobre os autores

Fabricio Gallo: Graduado em Geografia (bacharelado em 2003 e licenciatura em 2005), Mestre (2006) e Doutor (2011) em Geografia pela Unicamp. Atualmente é Professor Assistente Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Câmpus de Rio Claro (SP).

Pablo Augusto Bastiani: Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGCE (UNESP, Câmpus de Rio Claro). Graduado em Geografia na modalidade Licenciatura pela UNESP, câmpus de Rio Claro, no ano de 2016. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET -Geografia) entre 2015 e 2016.

* * *

ABSTRACT

Concessions of higways in São Paulo and the relevance of the transfers of ISSQN of tools in the composition of municipal budgets

The public service concession models have gained space over the last decades, allowing for several agreements between the public and private sectors, as happened, on a large scale, with the highways of São Paulo. In the state of São Paulo, since the government of Mário Covas, the Concessions Program was started, allowing the advancement of the private sector in the provision of certain services. With this, new territorial dynamics arise, since, as stated in the highway concession contracts, it is mandatory to carry out the transfer of a percentage of the collection with tolls in the form of tax. The Tax on Services of Any Nature (in Brazil called ISSQN) is destined to the municipalities that present stretches of highways with tolls in its territory, creating, thus, privileged regions

KEYWORDS: Concessions of highways, Metropolitan Region of Campinas, state of São Paulo, tolls, municipal budget.

RESUMEN

Concesiones de carreteras in Sao Paulo y la relevancia de los repasos de ISSQN de los peajes em la composición de los presupuestos municipales

Los modelos de concesión de servicios públicos ganaron espacio a lo largo de las últimas décadas, permitiendo diversos acuerdos entre los sectores público y privado, como ocurrió, en gran escala, con las carreteras paulistas. En el estado de São Paulo, desde el gobierno de Mário Covas, se dio inicio al Programa de Concesiones, permitiendo el avance del sector privado en la prestación de determinados servicios. Con eso, surgen nuevas dinámicas territoriales, ya que, como consta en los contratos de concesión de las carreteras, hay la obligatoriedad de la realización del traspaso de un porcentaje de la recaudación con los peajes en forma de impuesto. El Impuesto Sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (el ISSQN) es destinado a los municipios que presentan tramos de carreteras con peajes en su territorio, creando así, regiones privilegiadas.

PALABRAS CLAVE: Concesiones de carreteras, Región Metropolitana de Campinas, estado de São Paulo, peajes, presupuesto municipal.