

Política de financiamento do setor de transportes

MAGALI DE PAOLA e RICARDO LUIZ R. DE AZEREDO *

1. Introdução e objetivos; 2. Aspectos gerais da teoria e da prática do planejamento; 3. Os mecanismos de financiamento do setor de transportes; 4. Conclusões e recomendações.

1. Introdução e objetivos

O estudo do financiamento do setor de transportes pressupõe o conhecimento, ao menos em linhas gerais, da evolução do planejamento setorial. Em decorrência de características próprias do setor, aspectos importantes da execução da política de financiamento são consequências diretas de particularidades do planejamento. Por acreditarmos que não pode existir uma política correta de financiamento no setor se não forem sanados os erros básicos de planejamento, abordamos inicialmente aspectos gerais de sua teoria e prática no País.

* Magali De Paola. Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Curso de especialização em economia de transportes, GEIPOT. Ex-técnica da assessoria do Ministério do Planejamento. Ex-economista do Setor de Transportes do IPEA. Atualmente é economista de transportes da Transplan S. A. (Planejamento e Projetos de Transportes).

Ricardo Luiz R. de Azeredo. Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-graduação no Cendec, Ministério do Planejamento. Ex-economista do Setor de Transportes do IPEA. Atualmente é economista de transportes da Transplan S. A.

No Brasil o sistema de transportes evoluiu historicamente sem um planejamento voltado para a integração e coordenação efetivas das diferentes modalidades e das decisões de investir. Embora seja crescente a capitalização do setor de transportes, fato que se pode comprovar através dos índices de participação do mesmo na formação bruta de capital fixo do País, os resultados econômicos demonstrados em termos de produtividade não têm correspondido àquela aplicação maciça de recursos. A análise do financiamento de investimentos em transportes e da sua contribuição para o crescimento da economia e consolidação de mercados essenciais para esse desenvolvimento tem sido objeto de inúmeros trabalhos técnicos, tornando-se do consenso geral que, apesar das proposições teóricas abundantes no País, não se tem verificado a necessária redução de custos para o usuário ou para a economia em geral.

O que se objetiva com este trabalho é a) buscar o que existe por trás das principais diretrizes de política de transportes propostas nos últimos 10 anos, que vem impedindo a concretização dos resultados esperados e mesmo dando origem a distorções no sistema; b) propor algumas medidas e diretrizes para o planejamento do setor que visam mais a corrigir os instrumentos de ação utilizados até agora do que inovar as medidas que vêm sendo preconizadas; c) analisar a evolução do financiamento dos investimentos, suas deficiências e conseqüências para a economia.

2. Aspectos gerais da teoria e da prática do planejamento

2.1 Histórico da normalização política do setor de transportes

Pela resenha de normas de política de transportes apresentada a seguir, pode-se verificar que o Governo vem procurando, através de seus planos e programas, equacionar o problema mediante diretrizes que visaram sempre a eliminar as deficiências operacionais e econômico-financeiras do sistema.

Nos programas de governo traçados nos últimos 10 anos, ou seja, o Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), o Programa de Metas e Bases Para a Ação de Governo (1970-1973) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), encontramos praticamente as mesmas proposições de caráter econômico, financeiro e administrativo que são basicamente as seguintes:

a) dentre as medidas de caráter econômico: a busca da adequação do setor de transportes ao desenvolvimento nacional; a preocupação com a melhoria na apuração e análise de fluxos de troca de forma a bem fundamentar as decisões de dimensionamento do setor; a execução prioritária de investimentos capazes de reduzir os custos totais unitários dos serviços e de aprimorar o funcionamento do sistema em termos de eficiência e rapidez; a preconização do aumento da participação do usuário na cober-

tura de encargos, para tanto devendo o preço do serviço cobrir o seu custo econômico em regime de eficiência.

b) Dentre as medidas de caráter financeiro: a proposta de uma reformulação da política tarifária de modo a cobrir os custos e assim procurar eliminar os deficits do setor; a busca do equilíbrio financeiro através da redução substancial de custos reais mediante o funcionamento integrado e racional do sistema; a proposição de integrar progressivamente os recursos a serem aplicados e subordiná-los a um planejamento abrangente e integrado de todas as modalidades de transportes.

c) Dentre as medidas de caráter administrativo: a adoção nos âmbitos federal, estadual e municipal de planejamento integrado e uniforme, inclusive quanto a estudos de viabilidade e projetos de engenharia final; a preocupação de conjugar os programas e atividades da Superintendência Nacional de Marinha Mercante e do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, objetivando maior integração e complementariedade da operação portuária; a formulação da necessidade de examinar e corrigir as disposições legais ou práticas vigentes que dêem origem à indefinição e superposição de atribuições entre diferentes órgãos e empresas; a preocupação com a reestruturação dos órgãos responsáveis pela coordenação dos investimentos de infra-estrutura de forma que as atividades de coordenação passem a abranger também os aspectos de transporte combinado e de operação dos serviços; a expressão da necessidade de definição dos rumos de uma política nacional de transportes que englobe coordenadamente todos os setores sob orientação de direção centralizadas.

2.2 *Algumas origens das distorções do sistema de transportes*

Como se pode observar, muito pouco resta para se propor em termos de planejamento dos transportes como um setor isolado. E, mesmo a idéia do planejamento intersetorial já foi, de certa forma, levantada. Contudo, apesar da preconização de tais medidas, os resultados obtidos até então não foram os esperados em termos de:

- a) obtenção de uma produtividade satisfatória dos investimentos;
- b) satisfação do usuário que continua ressentindo-se da ineficiência, falta de coordenação do sistema e mesmo da escassez das facilidades de transportes;
- c) auto-suficiência financeira do sistema.

Cumpra então buscar os motivos pelos quais o conhecimento da maioria dos problemas e a proposição oficial, pelo Governo, de soluções saneadoras não têm sido suficientes em termos de obtenção de resultados práticos satisfatórios para a economia.

Pode-se concluir que a deficiência primordial daqueles planos do Governo está em não avaliar as possibilidades que os órgãos públicos

têm para assumir as responsabilidades que lhe são impostas pelos planos ou pelo próprio processo de desenvolvimento. Não obstante o consenso de propósitos a alcançar, não se observa, na maioria das vezes, a remoção de certos fatores contrários às mudanças de comportamento e que atuam de maneira decisiva no sentido de perpetuar situações do passado.¹ Alguns desses fatores podem ser manejados e suprimidos através de uma atuação direta dos órgãos de planejamento. Entretanto, há outros, de natureza essencialmente política e social, que só poderão ser eliminados quando ocorrem mudanças estruturais originadas do próprio processo de desenvolvimento. Com base na evolução histórica do setor de transportes no Brasil, pode-se de imediato identificar os fatores:

- a) que impedem o aumento da produtividade do setor;
- b) que emanam da organização administrativa do setor;
- c) relacionados à estrutura de financiamento.²

Esses fatores, em maior ou menor grau, associam-se, gerando um processo interativo, condicionando um o aparecimento do outro. Os relacionados, por exemplo, à formação organizacional repercutem desfavoravelmente, impedindo o aumento da produtividade, podendo acarretar paralelamente distorções na estrutura de financiamento, e assim por diante.

2.2.1 Alguns aspectos da produtividade

Com relação ao primeiro tipo de fatores, cabe lembrar que a produtividade, neste caso, corresponde à relação entre produção — que embora não se possa avaliar a preços de mercado, é passível de quantificação em termos físicos — e insumos identificados como os recursos reais e monetários utilizados. O aumento da produtividade, como foi definida, relaciona-se de um ou de outro modo com a racionalização administrativa, com a forma de contratação de fatores para uma determinada função de produção, ou a modificação desta por transformações tecnológicas, e com os métodos e práticas de coordenação de atividades.

Do conhecimento empírico podemos obter alguns exemplos ilustrativos. Em primeiro lugar, a proliferação de portos resultantes da falta de racionalização e coordenação de atividades condicionou uma reduzida produtividade no setor portuário. Em lugar de concentrar recursos em portos onde o movimento total de carga justificasse os investimentos, ocorreu uma pulverização de recursos desfavorável a todo o sistema.

Ao mesmo tempo, a impossibilidade física de ampliação de alguns portos — responsáveis pela movimentação de volumes elevados de carga — pelo fato de ocuparem áreas centrais urbanas, impediu a concepção de um

¹ Cibotti, Ricardo & Sierra, Enrique. *El sector público en la planificación del desarrollo*. México, Siglo Veintiuno, 1970. cap. 3.

² Esse assunto será estudado no item 3.

sistema portuário moderno, com especializações bem definidas.³ Os congestionamentos e irregularidades nas operações portuárias repercutiram sobre as escalas e frequências de navios e os atrasos resultantes — aliados à expansão do transporte rodoviário — acabaram por inspirar uma total falta de confiança ao usuário da navegação de cabotagem. As péssimas condições operacionais, portuárias e de navegação resultaram em uma baixa rentabilidade dos investimentos que não foram canalizados para o sistema combinado porto-navio. No sistema ferroviário, a resistência à eliminação de ramais antieconômicos exemplifica a falta de racionalização administrativa. Também a falta de complementariedade do setor rodoviário, no sentido de construção de estradas alimentadoras do sistema-tronco ferroviário, contribuiu, em grande parte, para a decadência deste último, demonstrando a inexistência de uma coordenação de atividades que poderia favorecer o aumento da produtividade dos serviços de transporte em geral.

Um exemplo relacionado à contratação de fatores pode ser tomado do sistema ferroviário. A preocupação de técnicos e políticos dirigiu-se, durante anos, para o problema dos deficits neste sistema, que têm a origem relacionada a seu modo de operação e ao acúmulo de deficiências dos investimentos realizados no passado. Preocupados principalmente com os problemas operacionais, as atenções neste campo voltaram-se para o elevado custo de administração das ferrovias, que parecia exigir solução mais imediata. Nesse aspecto, a política de contratação de pessoal é identificada como o principal fator limitativo do aumento da produtividade. Na realidade, o setor ferroviário durante anos foi importante fonte de emprego servindo sobretudo a interesses políticos. A maior parte das contratações destinava-se ao preenchimento de funções de base administrativa, onde a produtividade do trabalho é geralmente baixa. Assim, o acúmulo de cargos de menor hierarquia, ocupados por pessoal com reduzidas qualificações, diminuía a capacidade financeira de prover os níveis médios e superiores de quadros técnicos. A política empreguista originada de hábitos de paternalismo e de atendimento à clientela eleitoral é um fator de natureza política e social e, portanto, não é facilmente eliminável. Nos últimos anos, esse problema diminuiu de intensidade e as despesas com pessoal no setor ferroviário apresentaram redução progressiva. Mas, irmanado ao problema do empreguismo, identifica-se também principalmente o problema das tarifas irreais cobradas nesse meio de transporte que traziam em si aspectos políticos e foram responsáveis pela decadência financeira do sistema.

2.2.2 A organização administrativa e o planejamento

Outro tipo de fator responsável por distorções dentro do setor de transportes está relacionado à organização e à possibilidade de harmonizar decisões que se adotem no âmbito setorial e nos demais setores da eco-

³ Barat, Josef. O setor de transportes na economia brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4.

nomia. A organização do setor de transportes resultou da própria evolução do setor público no Brasil. A descentralização administrativa fortaleceu determinados órgãos que, usufruindo prestígio, implicações políticas e disponibilidades financeiras, puderam ditar a política de transportes dentro de sua modalidade. Tanto a descentralização extrema, onde não se verifica qualquer tipo de atuação ou resolução conjunta, como a delegação do poder decisório em todas as suas fases de atuação a uma só entidade têm conseqüências graves para o sistema.⁴ Deve-se pois, procurar atingir um estágio em que ambas as formas de organização possam ser úteis ao processo decisório.

A principal deficiência resultante da organização do setor está na dispersão de autoridade para o planejamento do sistema nacional de transportes. O planejamento intersetorial depende de um efetivo planejamento intermodal dos transportes e ambos supõem um uso ótimo de recursos a nível modal. Nesse nível deve-se partir de uma análise detalhada da operação e do estabelecimento de preços dos serviços ofertados para que seja possível fazer uso ótimo da capacidade existente e obter recursos adequados para manutenção e para novos investimentos. Verifica-se, entretanto, que a atuação dos órgãos encarregados do planejamento modal está mais voltada para a obtenção de recursos a serem aplicados em novos projetos do que, propriamente, para a proposição e execução de mudanças organizacionais, técnicas e de política de preços.

Exemplos deste procedimento podem ser encontrados na execução da política nacional de viação ferroviária que compete ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro — DNEF — enquanto que à Rede Ferroviária Federal S.A. — RFFSA — cabe a execução de investimentos e a operação do sistema sob sua responsabilidade.⁵ Tal esquema de divisão de trabalho define, portanto, a responsabilidade sobre os investimentos no setor. Mas, verifica-se que a RFFSA não se limita às inversões para manutenção do sistema ou melhoria das condições operacionais, nem tampouco o DNEF promove apenas estudos e pesquisas que lhe permitam um melhor conhecimento do setor. Ambas as entidades acabam por tomar a si a responsabilidade de novos investimentos. Também no setor rodoviário, os órgãos das três esferas de decisão — federal, estadual e municipal — têm como função planejar, construir e conservar a infra-estrutura

⁴ “Não se deve inferir que se postula uma organização do setor que elimine ou reduza drasticamente estas formas autônomas de administração; sua centralização teria como conseqüência o surgimento de outros elementos de rigidez na realização destas atividades e, em certo grau, se desvirtua o propósito de resolver os problemas próprios de sua jurisdição. O equilíbrio entre essas autonomias e as possibilidades de efetuar uma ampla coordenação das políticas deste tipo de entidades constituem um antecedente a mais que justifica a análise a fundo do ajuste das formas de organização interna do Estado aos processos de planejamento do desenvolvimento.” Cibotti, Ricardo & Sierra, Enrique. op. cit. p. 82.

⁵ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa Estratégico de Desenvolvimento*. (1968-1970). Área estratégica III, Infra-Estrutura Econômica, set. 1969, v. 3: Transportes.

relacionada a cada uma delas.⁶ Essa dispersão afeta o desenvolvimento do setor, sobretudo do ponto de vista da complementariedade entre rodovias federais, estaduais e municipais. Agravando o problema rodoviário, aparece a concentração de recursos em favor da rede federal, gerando uma demanda reprimida no que diz respeito a rodovias de média e curta distâncias (estaduais e municipais).

Na área portuária e de navegação esta problemática já é mais de natureza intermodal, isto é, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) e a Superintendência Nacional de Marinha Mercante (Sunamam), atuando em áreas totalmente desvinculadas, do ponto de vista administrativo, na maioria das vezes contrariam as diretrizes governamentais no sentido de tornar eficiente o tráfego marítimo, pois não se verifica nem se exige legalmente a necessária complementariedade entre os programas portuários e de construção naval. Assim, o binômio coordenado navio-porto estará longe de existir enquanto não houver um planejamento integrado das duas modalidades.

O planejamento intermodal do setor parte da avaliação do papel de cada modalidade no atendimento da demanda de serviços de transporte e pressupõe um perfeito entrosamento dos órgãos de planejamento modal. No caso brasileiro, em decorrência de falhas neste nível de planejamento, persiste o desconhecimento da repartição do tráfego por modalidade. Além disso, os órgãos modais têm tomado a si o encargo de promover estudos e projetos independentemente de consultas mútuas. Como consequência, há um desconhecimento das decisões de investir em cada modalidade, o que minimiza as chances de se obter soluções ótimas em termos de transporte combinado.⁷

2.3 *O planejamento macroeconômico e a quantificação dos serviços de transportes*

Os problemas que vêm afetando o planejamento de transportes refletem, em maior ou menor grau, as debilidades do sistema de planejamento global da economia brasileira. Tal como ocorre entre os órgãos responsáveis pelas modalidades de transporte, existe também uma falta de entrosamento entre

⁶ Embora os planos rodoviários estaduais e municipais devam ser submetidos à aprovação do DNER e DERs, respectivamente, esta aprovação vem sendo feita apenas pelo julgamento de compatibilidade entre os custos dos programas e os recursos disponíveis do Fundo Rodoviário Nacional de cada unidade da federação, sem a preocupação da análise dos projetos.

⁷ “As três principais deficiências dos projetos atuais são: 1. os efeitos no sistema como um todo não são considerados na avaliação dos projetos isolados; 2. o plano de transportes não tem relação com o plano econômico global; 3. os diferentes efeitos de políticas de preço alternativas não são considerados em conjunto com as decisões de investir.” Martin, Brian V. & Warden, Charles B. *Transportation planning in developing countries. Traffic Quarterly*, New York, Nov. 1966.

os órgãos federais de planejamento setorial. As falhas no planejamento geral e no de transportes acabam por impossibilitar um planejamento efetivo a nível intersetorial. Ainda não se atingiu o estágio em que fosse possível harmonizar os empreendimentos e adequar a oferta de transportes às metas de produção dos demais setores.

A primeira medida prática neste sentido foi a inclusão do Programa de Corredores de Transporte no I Plano Nacional de Desenvolvimento. A concepção de corredores foi desenvolvida a partir de 1970, no setor de transportes do Iplan-IPEA, com a preocupação de “concentrar recursos em áreas relevantes, seja do ponto de vista do abastecimento interno, seja do comércio exterior”.⁸ Foram conceituados como “os segmentos do sistema de transporte através dos quais se processa ou deva processar o escoamento de grandes massas de mercadorias entre pontos de concentração e embarque, de um lado, e os de destino ou distribuição de outro”.

A identificação dos corredores incluídos no I PND foi baseada nos conhecimentos disponíveis na época, estando sujeita a retificações e complementações. Seu principal valor reside em preconizar linhas de ação que traduzem preocupações e procuram solucionar problemas referentes à integração e à coordenação de investimentos nos diferentes setores e modalidades de transporte. Embora marque uma etapa do planejamento de transportes no Brasil, não pode ser tomada como uma solução final para os problemas afetos à essa área.

A partir de níveis muito gerais, a quantificação dos serviços deve advir dos resultados obtidos pelo desempenho das atividades de: previsão-planejamento-programação-provisão da economia como um todo e que devem ser desenvolvidos nesta ordem, pois só é racional dimensionar a oferta (provisão) de transportes a partir de um programa setorial elaborado conforme as diretrizes de um plano macroeconômico previamente traçado e que atenda às necessidades previstas da economia.⁹

Até então, estas normas teóricas elementares para a formulação do plano não foram seguidas e as metas vêm constituindo capítulos isolados no planos de governo, onde aparecem como objetivos finais para alcançar o crescimento econômico, desvirtuando a própria natureza da atividade que é a de atender as necessidades de outros setores e permitir que esses possam ter um desempenho que conduza àquele desenvolvimento.

⁸ Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social, Setor de Transportes. Corredores de Transporte. mar. 1972. mimeogr.

⁹ “O planejamento é importante, notadamente em países em vias de desenvolvimento, porque aí o Estado possui ou controla quase todos os meios de transportes. . . Tem, portanto, em mãos os meios necessários para assegurar a execução de seu programa. Por outro lado, nestas condições, os transportes se encontram expostos a interferências da política que são capazes de reduzir a zero um planejamento feito na base econômica. Nesse caso, uma análise econômica bem conduzida pode constituir uma proteção útil contra as pressões políticas” Adler, Hans A. *La planification des transports*. Washington, BIRD. 1968. p. 4.

2.3.1 Descrição das atividades concernentes ao planejamento macroeconômico

O que se objetiva em cada uma das etapas ou atividades necessárias à formulação de um Programa de Governo pode ser descrito como se segue:

Previsão: É a etapa primária do processo de elaboração do plano macroeconômico. Apesar de o Governo ter plena autonomia ao traçar o seu plano, deve-se orientar, em linhas gerais, pelos resultados da previsão setorial para não incorrer no risco de ter por objetivo o alcance impraticável de metas econômicas ou financeiras.

Embora deva ser feita a nível setorial e abranger o período delimitado, não se pode pretender que a previsão da produção e do consumo responda *in totum* às necessidades do plano. Em primeiro lugar, devido à própria dimensão do tempo estipulado que, em geral, é de no mínimo três anos para um plano de prazo médio. Além disso, pelas próprias dificuldades inerentes à quantificação exata do produto de qualquer natureza (principalmente do agrícola) e do consumo, que depende também de variáveis imprevisíveis a prazo médio como: estrutura da demanda, nível de renda, preferências internacionais, etc... Contudo, o esforço de previsão não deve ser invalidado; mas seus resultados, apresentados em grandes números e apurados segundo técnicas setoriais apropriadas, devem incorporar as premissas de elaboração do plano.

Planejamento: É a etapa de proposição das grandes metas de política econômica, ou seja, de elaboração do plano macroeconômico, com justificativas de crescimento, posicionamento do País no mercado internacional, melhoria de nível social, desenvolvimento tecnológico, etc...

Programação: É a etapa de quantificação das metas de política econômica. A programação deve ser descentralizada entre os diversos setores da economia que serão responsáveis pela elaboração dos projetos que permitirão concretizar aquelas metas. Esta programação a nível setorial deverá estar sujeita também aos elementos de previsão que, em grandes números, possibilitarão um dimensionamento dos programas a níveis mais reais.

É preciso enfatizar que a programação deve respeitar as metas do plano macroeconômico, mediante proposições setoriais próprias orientadas no sentido de obter os resultados almejados no plano.

Provisão: É a etapa final e traduz-se pela oferta de bens e serviços cujas necessidades foram previstas, planejadas e programadas visando ao bem-estar econômico e social do País.

Avaliação do plano (feedback): Uma característica essencial a qualquer plano é a flexibilidade de ação no tempo. Esta flexibilidade é exigida pelo próprio dinamismo do processo de desenvolvimento econômico a longo prazo, que impõe a necessidade de um sistema permanente de avaliação dos resultados planejados e que deve funcionar como *feedback* do plano

em suas diversas etapas. Portanto, o acompanhamento seletivo dos projetos se faz necessário, não só com vistas ao conhecimento e mesmo ao policiamento do andamento destes, como deve funcionar também como medida de avaliação das próprias diretrizes do plano.

2.3.2 Quantificação dos serviços de transportes

Ao propor os critérios de quantificação dos serviços de transportes, devemos nos reportar à descrição das etapas citadas, pois o setor de transportes, como parte inerente da economia, deve estar presente em cada uma delas, seja como insumo do plano ou como produto, quando determinamos os seus níveis de oferta. Apenas, o enfoque dos dados de transportes como alimentadores do plano devem ter um sentido diverso dos de outros setores, pela sua própria natureza de atividade-meio. Assim, a sua entrada no sistema dar-se-á da seguinte maneira:

- a) na etapa da previsão, o setor, de certa forma, deve seguir os mesmos critérios adotados em outras áreas, no sentido de apresentar o diagnóstico da capacidade de serviço, em termos de infra e superestrutura (vias, veículos, instalações e equipamentos). Para fins de utilização direta pelo plano dos elementos de previsão do setor, estes devem, preferivelmente, ser expressos em termos de *capacidade* de transporte a nível regional;
- b) na etapa do planejamento, o setor de transportes deve figurar como *input* do plano macroeconômico e as suas metas físicas deverão ser traçadas em função das diretrizes globais do plano e não constituir metas finais;
- c) na etapa da programação, os órgãos setoriais de transportes elaborarão programas a nível de projetos, respeitando as metas dos planos e os dados de previsão antecipadamente fornecidos. Nessa elaboração as unidades administrativas deverão dispor dos demais programas setoriais para que os projetos de transportes apresentem como justificativa a satisfação das necessidades dos setores;
- d) a provisão das facilidades de transportes estará a cargo dos órgãos modais que serão os responsáveis pela execução dos projetos dentro do tempo previsto. Neste sentido, estarão sujeitos a sanções superiores para que não ocorra, impunemente, o desrespeito aos prazos e normas técnicas de execução dos investimentos, prejudicial ao funcionamento dos demais setores da economia ou modalidades de transportes integrantes de determinados projetos coordenados. É portanto nesta fase de provisão das facilidades de transportes que deve funcionar o esquema de avaliação dos projetos e *feedback* do plano.

2.3.3 Programação dos investimentos

A aprovação final dos programas deve ser tarefa de um órgão central coordenador do setor, sob pena de se perder, pela dispersão de autoridade, a adequação da oferta de serviços de transportes às necessidades da economia.

Para que este órgão seja realmente atuante na coordenação, é necessário que se responsabilize também pela formulação do programa de financiamento de investimento, sem o que estaria inapto para implantar os programas modais e intermodais do setor como um todo.

Este nível de agregação dos investimentos nas mãos de uma só autoridade não pode ser atingido de imediato através do rompimento das atividades financeiras atuais dos órgãos modais, mas deve ser levado a efeito em tempo razoável, quando serão vencidas algumas etapas, e, gradualmente, algumas das responsabilidades daquelas entidades modais passarão para o órgão central de programação dos investimentos.

No estágio final, quando for atingido o nível ideal de formulação da política de investimento, o órgão central deve orientar-se por um instrumento agregador dos objetivos e metas quantitativas do plano macroeconômico. Tal instrumento, numa primeira aproximação, poderia ser esquematizado conforme a figura 1, onde aparecem apenas as metas dos setores produtivos e que demandam transporte e do setor terciário de prestação de serviços. Cumpre informar que os itens da figura 1 foram selecionados aleatoriamente sem a preocupação de fixar objetivos, metas e programas reais de um futuro plano de governo.

3. Os mecanismos de financiamento do setor de transportes

3.1 Introdução

A política de investimentos em transportes no Brasil independe de qualquer tipo de decisão centralizada que coordene os projetos ou escalone prioridades para o setor como um todo. A decisão de investir, a cargo de órgãos modais, e a possibilidade de concretizar esta decisão, nem sempre acertada através da disponibilidade de recursos próprios e vinculação de tributos e taxas a fundos específicos geridos pelos órgãos mencionados, são, em parte, responsáveis pela ineficiência na utilização de recursos e pela necessidade de complementar os mesmos a fim de atender a projetos que exigem execução mais imediata.

É evidente que a eficiência global do setor depende da maximização das eficiências modais. Mas, do ponto de vista macroeconômico, é mais viável atingir o nível de eficiência setorial desejado partindo dos objetivos nacionais e satisfazendo-os mediante programações adequadas àqueles objetivos, do que partir para investimentos modais que, apesar de demonstrarem produtividades satisfatórias a nível de projetos, perdem-se pela não-compatibilidade com o plano macroeconômico. Por isso mesmo, constituem-se em ônus para a totalidade do setor e, conseqüentemente, para a coletividade que paga o custo social do projeto, geralmente elevado.

Embora os critérios utilizados para a programação de investimentos de transportes nem sempre conduzam a resultados ótimos, o fato é que o nível desses investimentos e sua evolução têm sido bastante significativos.¹⁰ Tal evolução não tem sido acompanhada por acréscimos de mesma magnitude nas toneladas-quilômetro transportadas, que podem ser tomadas como medida de produção do setor.¹¹ Assim, os investimentos realizados parecem não atrair uma maior movimentação de carga, sugerindo um fenômeno de criação de capacidade ociosa na medida em que não estariam induzindo a aumentos significativos nas atividades econômicas produtivas e de distribuição.

Observe-se que, além do volume financeiro dos investimentos, é preciso considerar sobretudo seus efeitos induzidos, de ordem econômica e social, tais como a geração de novas oportunidades de emprego, a integração de novas áreas à economia de mercado, os impactos sobre a distribuição regional da renda, a mudança nos padrões culturais e de comportamento, etc... Não seria possível, por ora, abordar todos esses aspectos e limitar-nos-emos ao estudo dos mecanismos de financiamento. Entretanto, tais aspectos devem ser objeto de estudos e pesquisas que permitam uma orientação mais segura para a formulação de futuros planos de governo e programação de investimentos na área de transportes.

3.2 *Investimento e fontes de financiamento*

3.2.1 *Perspectiva histórica*

Os primeiros investimentos em transporte realizados no Brasil tinham por objetivo a minimização dos custos na reunião de matérias-primas. Assim, as empresas estrangeiras aqui instaladas, preocupadas com a exportação de insumos, financiavam a infra-estrutura para facilitar o atendimento do mercado externo. Posteriormente, para atender ao modelo de substituição de importações, foram realizados investimentos voltados já então para o mercado interno e financiados através de fundos vinculados e de empréstimos governo a governo e de entidades internacionais.

Examinando-se a evolução do Estado, observa-se que cada fase de seu posicionamento face à economia tem como contrapartida um tipo de orçamento e de organização administrativa. Assim, ao Estado dito *neutro* ou *apreciador*, que não tinha ingerência sobre o setor social e econômico,

¹⁰ Para uma análise abrangente da evolução dos investimentos e produção do setor de transportes cf. Abouchar, Alan. *Diagnostic of the transport situation in Brazil*. IPEA, 1967 e Barat, Josef. O setor de transportes na economia brasileira. *Rev. Adm. Publ.*, cit.

¹¹ Para a consulta de dados estatísticos sobre investimentos, toneladas-quilômetro e passageiros-quilômetro transportados, a nível de modalidade, veja-se Brasil. Ministério do Transportes. *CEIPOT. Anuário Estatístico dos Transportes*, 1972.

correspondem o orçamento tradicional e uma máquina administrativa ligada quase que exclusivamente aos aspectos de segurança e defesa do território. Quando o Estado passa a intervir no setor social, com a criação do capital social básico — que em última análise corresponde a uma criação de economias externas — utiliza-se do orçamento vinculado que desempenhou um papel relevante, como instrumento criador de condições propícias ao desenvolvimento econômico. Isto ocorreu no Brasil justamente na fase em que as preocupações voltaram-se para o mercado interno. Foi nesta fase que apareceram os fundos vinculados destinados a financiar obras de infra-estrutura básica que criassem condições ao setor privado de se consolidar e desenvolver.

O advento do Estado Moderno, em que este passa então a assumir papel decisivo no incremento das atividades produtivas, trouxe a necessidade de transformar o orçamento. Superada a fase em que o Estado procurou intervir através da criação de capital básico, suas atividades foram ampliadas e ele hoje responde por uma parte apreciável do consumo e produção global da economia. O orçamento-programa vem então substituir o orçamento vinculado.

No Brasil, entretanto, vive-se uma incoerência, pois à fase do orçamento-programa continua superposta a vinculação de recursos. A própria organização administrativa do Estado parece estar defasada, muitas vezes, das necessidades impostas pelo desenvolvimento, estando até hoje vigentes práticas do passado que não condizem com o apelo da economia ao esforço estatal.

Para melhor compreender o processo atual de financiamento do setor de transportes, cumpre conhecer as principais fontes de recursos que financiam a despesa de capital dos órgãos modais. De maneira geral, podemos considerar que estas fontes são praticamente quatro: os fundos de investimento, as operações de crédito, as dotações da União e as receitas de orçamentos estaduais. Destas, merece análise mais detalhada a receita dos fundos de investimento que, não só por suas características de formação e distribuição mas também pelo volume significativo com que participam no investimento, constitui-se na fonte de recursos mais importante tanto do ponto de vista financeiro como político-econômico.

3.2.2 Os fundos de investimento: análise e perspectivas modais

A política de financiamento de transportes no Brasil apresenta, a nível modal, uma característica comum que é a formação de fundos para custear investimentos,¹² que são constituídos conforme demonstra o quadro 1 a seguir:

¹² Para maiores esclarecimentos ver *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (1968-1970). cit. cap. 4.

Quadro 1

Setor	Financiamento do investimento do setor de transportes pelo usuário através de tarifas e taxas formadoras dos fundos			Órgão gestor do recurso
	Fato gerador	Tarifas, taxas e impostos ¹	Fundos	
Portuário	Utilização das facilidades portuárias	Taxas de melhoramentos dos portos (proporcional ao valor comercial da mercadoria)	Fundo Portuário Nacional Fundo de Melhoramentos dos Portos (FPN—FMP)	DNPVN e administrações portuárias
Aéreo	Utilização de aeroportos	Tarifa Aeroportuária (corresponde a preços públicos cobrados pela utilização da infra-estrutura aeronáutica nacional) Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos	Fundo Aeroportuário	Ministério da Aeronáutica
Navegação	Utilização de navios	Adicional ao Frete Para a Renovação da Marinha Mercante (proporcional ao frete pago na entrada dos portos, na navegação de longo curso e na saída na navegação de cabotagem e interior)	Fundo de Marinha Mercante	Sunamam
Ferroviário	Usuário e investidor se confundem na pessoa jurídica da empresa governamental (federal ou estadual) ou privada que se utiliza de Recursos da União, estado ou próprios para investimento			RFFSA e DNEF
Rodoviário	Utilização da rodovia	Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG) (Cobrado no preço de lubrificantes e combustíveis utilizados não só por veículos automotores como trens, navios, aviões e setores industrial, agrícola e doméstico) Taxa Rodoviária Única (Cobrada de acordo com a potência, capacidade e idade dos veículos, tendo como teto 3% do valor venal) Imposto Sobre Transporte Rodoviário de Passageiros (Proporcional ao preço das passagens rodoviárias interestaduais e intermunicipais)	Fundo Rodoviário Nacional Fundo Especial de Conservação e Segurança de Tráfego.	DNER, e DERs estaduais e municipais

¹ Incluídos nos preços das passagens e dos fretes pagos pelos clientes dos serviços de transportes e na operação de automóveis de passeio.

Os fundos de transportes são instrumentos de financiamento dos programas e, em menor escala, das atividades das diversas modalidades. Com exceção do transporte ferroviário, o fundo de financiamento, pela sua própria formação — receita tributária paga pela utilização do serviço — quando comparado com o investimento permite calcular, com relativo acerto, a proporção entre a receita gerada por aquele serviço e a despesa de investimentos de reposição e ampliação necessários ao desempenho da atividade.

Este processo de financiamento mediante fundos específicos a cada modalidade é correto, na medida em que permite medir e, portanto, melhorar, no tempo, o grau de autofinanciamento a nível modal. O problema surge quando se quer alcançar o autofinanciamento do setor como um todo, que é o interesse atual da economia brasileira, quando cada vez mais procura-se a eficiência integral do setor, para responder às necessidades do País.

À análise dos fundos de financiamento do setor de transportes pode-se dar basicamente três enfoques — o da formação, o da distribuição dos fundos e o da sua participação no financiamento da despesa de capital.

a) *A formação dos fundos de transportes*

Entre as fontes de recursos dos fundos de investimentos, a mais importante é a de natureza tributária que de acordo com o quadro 1, constitui-se em receita proveniente do usuário de transportes, normalmente denominada encargo do usuário.¹³

Assim, a análise da receita tributária financiadora do sistema de transportes é, de certa forma, o estudo dos encargos dos usuários. Além dos encargos, o usuário ao pagar fretes e passagens está pagando também o custo do serviço, onde estão computados os custos variáveis de operação.

Para cada modalidade específica (exceto a ferroviária) existe uma taxa ou tarifa cuja arrecadação financia em maior ou menor proporção as necessidades modais de investimento e outras despesas de capital.¹⁴

As demais componentes dos fundos, além das de natureza tributária, não só pelo seu pequeno valor como por se constituírem em receitas estranhas à atividade do setor, serão apenas objeto de citação. Cumpre lembrar que a entrada destas receitas na formação dos fundos, reduz ainda mais o grau de autofinanciamento de cada modalidade quando medido através da relação fundo de investimento/despesa de capital.

¹³ A definição comumente aceita de encargo do usuário é o sistema de impostos, taxas e tarifas pagos pelo usuário pela utilização da infra-estrutura de transportes. Note-se daí a necessidade de vinculação entre as diretrizes da política fiscal e de preços de transportes, no sentido de que o cálculo de impostos, taxas e tarifas afetos à área de transportes corresponda à realidade dos custos de prestação dos serviços.

¹⁴ Esta proporção será vista mais adiante quando analisarmos a evolução da despesa de capital e dos fundos para investimento.

a.1 Setor portuário

A taxa cobrada pela utilização das facilidades portuárias é a Taxa de Melhoramento dos Portos,¹⁵ que incide sobre todas as mercadorias movimentadas nos portos nacionais, na proporção de 2% do valor comercial da mercadoria quando vinda do exterior e de 0,2% quando importada ou exportada no comércio de cabotagem e navegação interior.

Do ponto de vista da economia de transportes, o fato de se cobrar o custo da operação portuária pelo valor comercial da mercadoria pode levar a distorções entre custo e preço que podem ser corrigidas, em princípio, por adaptação da forma de taxação à realidade do custo do serviço. Outras componentes relativas à utilização do porto devem também ser revistas com a finalidade de igualar custo e preço do serviço.¹⁶ No momento, nossa preocupação reside principalmente na abordagem do problema tributário.

Para melhor compreender a crítica que se faz à Taxa de Melhoramento dos Portos como é cobrada atualmente, vamos dividir as mercadorias em dois grandes grupos:

mercadorias de alto valor comercial;

mercadorias de baixo valor comercial.

As primeiras são geralmente movimentadas em menor quantidade do que as do segundo grupo, o que implica menor peso e menor utilização das facilidades portuárias. Contudo para passarem pelo porto elas deverão pagar uma taxa relativamente bem superior àquela que pagarão as mercadorias de baixo valor unitário, embora estas últimas utilizem em grande escala as instalações, equipamento e pessoal portuário, além do tempo de embarque e desembarque ser também bem superior ao destinado às do primeiro grupo.

Vendo o problema um pouco além do campo exclusivo dos transportes, devemos, *a priori*, justificar que as mercadorias de alto valor unitário, principalmente as consideradas de luxo ou supérfluas, subsidiem as demais que, como os granéis agrícolas e minerais, são essenciais à economia tanto do ponto de vista da subsistência (navegação de cabotagem) como de garantia de posição no comércio exterior (navegação de longo curso). Apesar disto, ao estipular os percentuais da taxa em questão deve-se atentar para o fato de que *todas as mercadorias paguem no mínimo o custo real de utilização da infra-estrutura portuária*. Contudo, se isto acarretar elevação considerável e injustificável de preço das mercadorias essenciais, pode-se lançar mão do mecanismo de tributação discriminatória, quando os artigos de luxo ou supérfluos pagarão um valor da taxa mais do que proporcional ao custo de embarque e desembarque no porto.

¹⁵ 60% da arrecadação desta taxa constituem parte do Fundo Portuário Nacional.

¹⁶ Assunto desta natureza deve ser objeto de estudos posteriores não só no que respeita ao setor portuário, mas a todos os demais setores de transportes.

É importante notar ainda que tais medidas de redução e mesmo eliminação do deficit entre custo de investimento e arrecadação da taxa só deverão ser adotadas, quando o sistema portuário operar em condições de eficiência e a produtividade atingir um nível desejável.

Outras receitas componentes do Fundo Portuário:

- a) 8% do produto da arrecadação dos direitos da importação para consumo;
- b) o produto do aforamento dos acrescidos da Marinha quando resultantes de obras realizadas pelo DNPVN;
- c) reembolso de serviços de dragagem executados por conta do fundo;
- d) dotações que lhe forem atribuídas no orçamento geral da União.

a.2 *Setor marítimo*

O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), criado em dezembro de 1970 em substituição à Taxa de Renovação da Marinha Mercante, embora sem a denominação de taxa, pode ser considerado como o recurso de natureza tributária pago pelo usuário do navio. O AFRMM é cobrado na saída de porto nacional, em navegação de cabotagem e interior e na entrada em porto nacional, na navegação de longo curso, à razão de 20% sobre o frete. Assumindo que o valor do frete corresponda ao custo real do serviço (fato que não cabe ser analisado aqui) o critério de taxação para constituição do fundo marítimo pode ser considerado justo, uma vez que existe proporcionalidade entre a receita a ser destinada a investimentos no setor e aquela gerada pela prestação do serviço.

Conforme se verificará no quadro 4, o Fundo de Marinha Mercante é o que, em média, mais se aproxima das necessidades de capital. Tal fato pode ser explicado pela sua própria composição, que engloba praticamente todos os recursos do órgão, conforme se segue:

produto do AFRMM;

dotações orçamentárias da União;

ingressos de capital, juros, comissões e outras receitas resultantes da aplicação em empréstimos e outras operações financeiras;

saldos anuais da Sunamam;

recursos provenientes de empréstimos;

outros recursos destinados ao Fundo de Marinha Mercante;

importâncias resultantes da aplicação prevista no § 1.º do art. 66 da Lei n.º 3 244/57 combinado com o art. 163 do Decreto-lei n.º 37/66.

a.3 Setor ferroviário

O Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário destinado à Rede Ferroviária Federal não dispõe, como os demais fundos, de recurso de natureza tributária gerado pela própria atividade. Atualmente compõem este fundo de investimento:

- 8% da arrecadação do Imposto Único Sobre Lubrificantes e Combustíveis;
- dotações orçamentárias;
- créditos especiais;
- dividendos atribuídos às ações representativas de capital da Rede Ferroviária de propriedade da União.

Como pode-se verificar, o fundo ferroviário destinado a custear a infraestrutura do setor é composto exclusivamente de recursos concedidos pela União, o que desvincula totalmente a responsabilidade do usuário sobre os investimentos na rede, material rodante e instalações diversas. O frete cobrado ao usuário, constitui-se em receita corrente da Rede Ferroviária que, aliás, é o único órgão federal de transportes onde a despesa de custeio é geralmente bem superior à de investimento (no orçamento do órgão para 1972, por exemplo, a despesa de custeio foi da ordem de Cr\$ 1 669,1 milhões e a de investimento foi de Cr\$ 945,5 milhões).

Comparando às demais modalidades, é evidente a necessidade de criação de um tributo a ser pago pelo usuário, possivelmente em substituição a algum componente da tarifa e que venha, de modo gradativo, compensar as transferências diretas da União.

a.4 Setor rodoviário

O Fundo Rodoviário Nacional é constituído exclusivamente por 76,64% da arrecadação do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos. A destinação desta receita ao setor rodoviário já sofreu sucessivas reformulações,¹⁷ com base em reivindicações de outros setores também contribuintes do imposto, como — na área dos transportes — o ferroviário e o aeroviário. Tal fato se explica por não ser o usuário do sistema rodoviário o único contribuinte do imposto; ao contrário, no período 1965-70, sua contribuição foi de apenas 74,3%,¹⁸ em média, da receita do imposto. Note-se que tal fenômeno não ocorre com a constituição dos demais fundos de transportes que contam com receitas tributárias geradas apenas dentro de cada setor. Com isto não queremos combater a idéia de que a receita do Imposto Único deva financiar investimentos na infra-estrutura rodoviária. Pelo contrário, se devidamente

¹⁷ *Programa Estratégico de Desenvolvimento*. cit. cap. 4.

¹⁸ Barbosa Moreira, Roberto & Igreja Pereira, Walcy. *O Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e o Financiamento do Programa Rodoviário Nacional*. Ministério do Planejamento, Instituto de Planejamento Econômico e Social, IPEA, 1973. mimeogr.

analisada a necessidade de recursos do setor rodoviário e a evolução da participação deste na receita do imposto, que aliás cresceu mais de 14% no período citado, pode-se concluir que deva até aumentar a parcela destinada ao FRN, uma vez que a participação do setor, já atingiu em 1970 cerca de 80% da receita.

O que procuraremos demonstrar a seguir são as distorções de distribuição da receita do FRN, dentro do próprio setor rodoviário e não analisar a distribuição da receita do imposto entre as diversas entidades participantes de sua arrecadação.

Diversos estudos sobre o Imposto Único e a contribuição do usuário já foram feitos e demonstraram, em sua quase totalidade, que admitindo-se o imposto como contribuição, esta apresenta distorções, uma vez que os veículos sofrem, na taxaçaõ, um processo de discriminação em favor dos mais pesados, ou seja, ficou provado que sobre os veículos mais leves, movidos a gasolina e que causam danos insignificantes à rodovia incidem maiores taxas do que sobre os mais pesados, movidos a *diesel* e que são os verdadeiros responsáveis pelo desgaste das estradas.¹⁹

Para compreendermos melhor o mecanismo pelo qual uma classe de veículo subsidia outra, vamos analisar, brevemente, o funcionamento do sistema de geração de receita do imposto e de desgaste das rodovias.

A *receita* do Imposto Único num determinado ano pode ser dada pela equação:

$$R = I_{ga} \times C_{ga} + I_{gb} \times C_{gb} + I_d \times C_d + I_{ol} \times C_{ol} + I_{glp} \times C_{glp} + I_{q+s} \times C_{q+s}$$

Sendo: R — receita do ano

I — valor do imposto para cada derivado: gasolina A (ga), gasolina B (gb), óleo *diesel* (d), óleo lubrificante (ol), gás liquefeito de petróleo (glp) e querosene + *signal oil* ($q + s$)

C — consumo de cada derivado.

O valor do imposto é calculado, para cada derivado da seguinte maneira:

$$I_{ga} = A_{ga} \times L \times T$$

$$I_{gb} = A_{gb} \times L \times T$$

$$I_d = A_d \times L \times T$$

$$I_{ol} = A_{ol} \times L \times T$$

$$I_{glp} = A_{glp} \times L \times T$$

$$I_{q+s} = A_{q+s} \times L \times T$$

¹⁹ A respeito da distribuição da receita do Imposto Único ver Abouchar, Alan. Diagnostic of the transport situation in Brazil. cit. IPEA, Jun. 1967. cap. 3, p. 74-6.

Sendo: A — valor da alíquota do imposto para cada derivado

L — custo CIF do óleo bruto

T — taxa de câmbio.

O *desgaste*²⁰ das rodovias pode ser medido através de diversos métodos; dentre eles, o do custo médio, o do custo marginal, o do custo incremental e o do custo da tonelada-quilômetro. Este último nos parece o mais justo, por ser o que onera o usuário de acordo com as características do seu veículo e, portanto, na medida em que este desgasta a rodovia. Através deste método, o que já dissemos acerca do fato de os veículos leves subsidiarem os pesados pode ser demonstrado no quadro 2, onde se veri-

Quadro 2

Participação dos veículos rodoviários na arrecadação do imposto sobre combustíveis e na tonelada-quilômetro

Tipos de veículos	Veículos a gasolina			
	Consumo de combustível em 1972* (bilhões de litros)	Imposto Único** sobre Combustível		t-km (%)
		Arrecadado (Cr\$ milhões)	%	
Automóveis	2,79	700,8	13,9	3,8
Ônibus	0,21	52,8	1,1	0,8
Cam. leve	3,44	864,1	17,2	7,1
Cam. médio	6,05	1 519,8	30,3	20,9
Subtotal	12,49	3 137,5	62,5	32,6
Veículos a diesel				
Ônibus	2,23	406,3	8,1	13,3
Cam. médio	5,39	982,0	19,5	29,8
Cam. pesado	2,74	499,2	9,9	24,3
Subtotal	10,36	1 887,5	37,5	67,4
Total	22,85	5 025,0	100,0	100,0

Fontes: KAMPSAX — National Transport Policies and Organization (Phase I). Conselho Nacional de Petróleo.

* O consumo de combustíveis para 1972 está sujeito a revisão.

** O valor do imposto, por litro, utilizado foi o que vigorava em 1972, em seu valor médio (Cr\$0,2335 para gasolina A, Cr\$0,2689 para gasolina B e Cr\$0,1822 para o óleo diesel).

²⁰ Note-se que para não desviar do assunto tratado neste tópico assumimos que a receita proveniente do usuário deve ser destinada a cobrir apenas os custos de reposição da rede. São válidas, contudo, especulações acerca do ônus do investimento de ampliação também caber, em parte, ao usuário.

fica que os primeiros (movidos a gasolina) participam com a terça parte do desgaste da rede, em termos de toneladas-quilômetro brutas, mas comparecem com 62,5% da receita do imposto (apenas sobre combustíveis). No caso dos veículos pesados (movidos a *diesel*) a situação se inverte em favor deles, uma vez que, contribuindo com apenas 37,5% da receita do imposto, concorrem com 67,4% do desgaste. Note-se que neste quadro a coluna de tonelada-quilômetro percentual refere-se ao produto, calculado por veículo: do peso bruto médio de operação x distância média percorrida x frota.

Outra distorção relativa à geração e aplicação de recursos do Imposto Único é a transferência de recursos do usuário de vias urbanas que contribui com grande parcela do imposto, para o financiamento de rodovias de média e longa distâncias, enquanto que as áreas urbanas — especialmente as metropolitanas — contam com reduzida parcela do imposto.²¹

As duas fontes de receita constituintes do Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego são de natureza tributária: a Taxa Rodoviária Única e o Imposto Sobre Transporte Rodoviário de Passageiros. Da primeira, apenas 40% entram na composição do fundo.

A Taxa Rodoviária Única (TRU), incidente sobre os veículos automotores é cobrada de acordo com a potência, no caso de automóveis, utilitários, ônibus e ciclomotores e de acordo com a capacidade máxima de tração no caso de veículos de carga. Esta discriminação, de certa forma, vem de encontro aos métodos de distribuição de encargos entre os diferentes usuários da via, principalmente no que se refere aos caminhões que contribuem conforme o seu peso e, portanto, o desgaste que causam às estradas. Há ainda mais dois critérios de taxação: o ano de fabricação do veículo e a sua procedência (nacional ou estrangeira) que são mais de natureza econômico-social. A tabela com os valores da TRU são publicadas, anualmente, no *Diário Oficial*, pelo Ministério dos Transportes e seus valores, a partir de 1973, não podem exceder o teto de 3% do valor venal dos veículos, nem ser inferiores à metade do maior salário mínimo vigente no País.

O Imposto Sobre Transporte Rodoviário de Passageiros (ITRP) é de 5% sobre o preço das passagens rodoviárias interestaduais e intermunicipais, sendo recolhido pelas empresas transportadoras em favor do DNER. É portanto um imposto cobrado sobre o valor do serviço, uma vez que incide sobre a tarifa onde estão computados o custo operacional dos serviços eficientes e a justa remuneração do investimento.

O ITRP apresenta a mesma característica do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), qual seja, a de taxar o valor do serviço.

Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil dos Proprietários de Veículos Automotores: legalmente, até 1973, o DNER teria direito a

²¹ Barat, Josef. Política de transportes: avaliação e perspectivas face ao atual estágio de desenvolvimento do país. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, out./dez. 1973.

10% do montante dos prêmios arrecadados dos seguros obrigatórios de responsabilidade civil, relativos aos transportes terrestres para constituir parte do Fundo Especial de Conservação e Segurança de Tráfego. Contudo, a Lei n.º 5391/68 que atribuiu tal recurso para a melhoria das condições de segurança do sistema rodoviário estipulou o prazo de cinco anos para vigência desta medida. Assim, além de já estar extinto o prazo para recebimento do recurso pelo DNER, cumpre informar que o órgão nunca o recebeu por falta de regulamentação da lei, devido a objeções do Conselho Nacional de Seguros Privados e das próprias companhias seguradoras que provaram a impossibilidade de atender a tal exigência.

a.5 *Setor aeroviário*

Entre as receitas que compõem o fundo aeroviário estão o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis e as Tarifas Aeroportuárias, sendo, o primeiro, a componente tributária do fundo. A participação do setor aeroviário na distribuição do IULCLG supera sua contribuição para a formação da receita do imposto. Isto porque o combustível utilizado pela FAB e pelas companhias comerciais de aviação está isento da taxaço que atinge apenas o consumo inexpressivo dos aviões de propriedade particular.

O IULCLG deixaria de ser um mecanismo de subsidiamento ao setor e passaria a constituir um mecanismo real de geração de receita para investimento aeroviário desde que fosse levantada a isenção às companhias de aviação, usuário em potencial da infra-estrutura aeroportuária. A contribuição destas companhias deveria ser proporcional à utilização da infra-estrutura fornecida pelo Governo e os recursos arrecadados seriam depositados à conta do Fundo Aeroviário gerido pelo Ministério da Aeronáutica, responsável pela construção de aeroportos, ampliação e pavimentação das pistas já existentes, aquisição de aparelhos utilizados nos serviços de proteção ao vôo, etc.

O usuário financia parte da infra-estrutura do setor pelo pagamento das tarifas aeroportuárias que correspondem, conforme foi visto no quadro 1, aos preços públicos cobrados pela utilização efetiva dos serviços, facilidades e instalações da infra-estrutura aeronáutica nacional. Essa é uma receita realmente proporcional ao desgaste de capital e, se ou quando for cobrada com base no custo real de fornecimento da infra-estrutura, deverá corresponder à totalidade das necessidades de reposição.

Outros componentes do fundo aeroviário são:

verbas orçamentárias, créditos especiais e recursos externos;
multas aplicadas por infrações às disposições do Código Brasileiro do Ar;
quaisquer outros recursos que lhe forem expressamente atribuídos.

b) Distribuição e aplicação dos fundos de transportes

b.1 *Setor portuário*

O setor possui dois fundos, ambos formados com a receita da Taxa de Melhoramento dos Portos: o Fundo Portuário Nacional (FPN), para o qual são destinados 60% da taxa, e o Fundo de Melhoramento dos Portos (FMP), que conta com 40% daquela taxa. O primeiro é administrado pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) que o distribui pelos diversos portos organizados nos seguintes investimentos: dragagem, cais acostáveis, armazenagem, aparelhamento de movimentação de cargas, linhas férreas e seu aparelhamento, serviços gerais, oficinas, embarcações e artefatos flutuantes.

O Fundo de Melhoramento dos Portos é gerido pelas próprias administrações portuárias que só podem efetuar investimentos mediante aprovação do DNPVN.

Os critérios de distribuição do FPN repousam basicamente nas necessidades de cada porto como uma unidade isolada, não havendo portanto qualquer análise de conjunto que vise à integração do sistema portuário com os demais sistemas de transportes. Quanto ao FMP, o fato de cada porto reter para si uma receita proporcional à carga movimentada, pode ser justificável do ponto de vista do balanceamento entre receita e despesa de operação de unidades isoladas. Não considera, entretanto, o sistema portuário de forma abrangente e em seu conjunto, onde se podem situar unidades que, por apresentarem um nível baixo de movimentação de carga, são carentes de recursos que promovam seu crescimento, supostamente desejável, sob o prisma da produtividade global do sistema.

b.2 *Setor marítimo*

A Superintendência Nacional de Marinha Mercante (Sunamam) opera, praticamente, como um banco de financiamento das empresas nacionais de navegação, armadores e estaleiros, e para essa atividade utiliza-se do Fundo de Marinha Mercante (FMM).

O Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante é cobrado pelas empresas de navegação que recolhem 50% à conta do FMM e retêm os 50% restantes.

Os projetos para os quais a Sunamam destina os recursos do FMM são de natureza pública — quando uma das partes são empresas de propriedade da União e, então, o fundo é aplicado em compra ou construção de embarcações ou, quando o objetivo é a construção de navios para a própria Sunamam (estes destinados, obrigatoriamente, a posterior arrendamento ou venda) — ou puramente comercial (onde se verifica o retorno de capital) quando se trata de financiar projetos de empresas de navegação particulares ou mesmo conceder empréstimos a armadores e estaleiros.

A parcela de 8% do FMM destina-se a despesas de custeio da Sunamam.

b.3 Setor ferroviário

O Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário (FFDF), gerido pela Rede Ferroviária Federal (RFFSA), é destinado à recuperação, modernização e expansão das suas ferrovias, estando vedada sua aplicação a despesas de custeio. A distribuição de recursos pelas diversas unidades (linhas férreas) pertencentes à RFFSA segue programação do órgão que tem como elemento orientador os traçados constantes do Plano Nacional de Viação.

b.4 Setor rodoviário

Atualmente, o Fundo Rodoviário Nacional (FRN) é distribuído na proporção de 37,92% para o DNER; 30,72% para os estados e 8% para os municípios.

A análise da receita rodoviária certamente conduzirá a uma reformulação na distribuição do FRN, no sentido de deslocar recursos da rede federal para a estadual e a municipal. Uma das justificativas da redistribuição desta fonte de recursos, que é a maior do setor de transportes, é o possível aumento de receita de impostos pagos pela circulação de veículos rodoviários. Para se compreender esta afirmativa, vamos, inicialmente, analisar o quadro 3, demonstrativo da situação no período 1967-

Quadro 3

Comparação das extensões da rede rodoviária e a distribuição do FRN (1967-1971)

Ano	Extensão da rede (1 000 km)				Distribuição do FRN (Cr\$1 000 de 1971)*			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	DNER	Estados	Municípios	Total
1967	38,7	114,2	826,3	979,2	928 868	570 903	148 673	1 648 444
1968	46,9	115,9	871,4	1 034,2	1 061 871	782 552	203 789	2 048 212
1969	50,1	120,6	914,8	1 085,5	1 216 093	985 223	256 569	2 457 885
1970	51,5	129,5	949,4	1 130,4	1 166 101	1 049 656	273 348	2 489 105
1971	55,4	135,2	1 022,0	1 212,6	1 372 874	1 115 242	290 428	2 778 544

Fonte: Anuário Estatístico do Ministério dos Transportes.

* Fatores para conversão: Coluna 2 da revista *Conjuntura Econômica* v. 23, 26 n. 12 de 1969 e n. 2 de 1972.

1971, onde se verifica que, para uma rede, em média, 2,5 vezes menor do que a estadual e 19 vezes menor do que a municipal, o setor federal recebeu recursos do FRN que são 1,3 vezes maiores do que os estaduais e 5 vezes superiores aos municipais.

O aumento de recursos estaduais e municipais para implantação e conservação da rede rodoviária deve, naturalmente, levar à ampliação do sistema e, também, a uma considerável melhoria nas condições de tráfego nas rodovias de média e curta distâncias. Presume-se que estas sejam no futuro maiores responsáveis pelo volume de tráfego induzido do que as rodovias federais que, por serem mais bem dotadas de recursos, apresentam-se em melhor situação do que as primeiras, cujas condições precárias, quando corrigidas, propiciarão um aumento de tráfego significativamente maior.

Não se pode dizer que o tráfego médio básico nas rodovias federais já esteja rigidamente estruturado e fluindo da forma ideal em volume e velocidade. O que é válido afirmar é que, de forma relativa, o tráfego induzido pela unidade de investimento nas redes de média e curta distâncias deverá ser bem superior ao obtido nas de longa distância.

O objetivo final da análise que propomos é verificar de quanto será o acréscimo de receita tributária que resultará do aumento de tráfego de média e curta distâncias. Deve-se, neste sentido, considerar também que, sendo o tráfego de longa distância dependente, em grande parte, do de curta e média distâncias, uma melhor distribuição da receita provocará, ciclicamente, maior movimento nas rodovias dos três níveis e, conseqüentemente, aumento de receita.

Embora o problema da aplicação de recursos na área rodoviária pareça, numa primeira aproximação, solucionado através da redistribuição do FRN, permanece a questão administrativa que é da maior importância e escapa à área econômico-financeira. Queremo-nos referir ao fato de que, provavelmente, os governos de alguns estados e de praticamente todos os municípios, pela estrutura administrativa que mantêm, não poderão arcar, de imediato, com a responsabilidade da gestão de recursos significativamente maiores do que os que vinham recebendo. Deparamos, assim, com um problema de administração pública que, se acreditarmos seja mais premente na esfera municipal, apresenta, *a priori*, apenas duas soluções: ou o estado passa a gerir parte ou a totalidade dos recursos municipais, ou os municípios terão que passar por reformas tais que os capacite ao controle eficiente daqueles recursos.²² Evidentemente, a segunda solução é mais demorada e praticamente inviável num prazo útil.

²² Cf. a este respeito Rezende, Fernando. O financiamento do desenvolvimento urbano. *Planejamento e Pesquisa*, Rio de Janeiro, IPEA, v. 3, n. 3, out. 1973.

O Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego (FECST), também vinculado ao setor rodoviário, ou melhor, ao DNER, é aplicado em sinalização de rodovias, assistência aos usuários das rodovias federais e despesas diversas vinculadas à segurança do tráfego.

Da Taxa Rodoviária Única, conforme foi visto anteriormente, apenas 40% se destinam ao FECST. Os 60% restantes são repassados pelo DNER aos estados que têm gerência apenas sobre 31,5% pois, 28,5% o DNER retém como parte dos recursos do Programa de Vias Expressas (Progress).

b.5 *Setor aeroviário*

Conforme referência no subitem a.5, o Ministério da Aeronáutica aplica os recursos do Fundo Aeroviário na construção e ampliação de aeroportos e na compra de equipamentos para os serviços de proteção ao voo.

Essa aplicação, como a dos demais fundos, pode, ou não, ser a mais adequada às necessidades da infra-estrutura aeroportuária, mas a análise dessa questão está mais afeta à área do planejamento intermodal e mesmo intersetorial. Não há, portanto, nada que caracterize o critério de distribuição deste fundo.

c) O financiamento da despesa de capital do setor de transportes pelos fundos de investimentos

A análise da participação dos fundos de investimentos na despesa de capital de cada órgão federal dá uma medida bem aproximada do que podemos chamar de esforço da coletividade no financiamento da infra-estrutura e de parte da superestrutura de transportes (exceto no caso do transporte ferroviário que utiliza a receita de tarifas em despesas de custeio da RFFSA).

A medida dessa participação em termos anuais, como está demonstrado no quadro 4, de certa forma, mascara a realidade, se considerarmos que financiando aquela despesa aparecem também recursos do Tesouro Nacional, constituídos por receita de outros tributos — estranhos à área de transportes mas também pagos pela coletividade — e recursos de operações de crédito, geralmente amortizados por receitas dos fundos, embora em anos posteriores à sua entrada no orçamento de capital do órgão.

Ficou demonstrado que, nos últimos nove anos, os fundos para investimento financiaram, em média, cerca de 70% da despesa de capital do setor mas esta proporção deve cair para no máximo 50%, se considerarmos que cerca de 30% do Fundo Rodoviário Nacional e de 8% do Fundo de Marinha Mercante destinam-se a despesas de custeio do DNER, DERs e Sunamam. A constituição dos fundos (subitem a) demonstra que não é só o usuário que contribui para formá-los; ao contrário entram ainda maciçamente recursos do Tesouro Nacional, de créditos especiais, de saldos das autarquias, etc... Isso indica que o usuário está contribuindo com menos de 50% daquela despesa de capital.

Quadro 4

Evolução da despesa de capital dos setores de transportes e dos fundos para investimento
(1964-1972)

(Cr\$ milhões de 1972)

Discriminação		1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Rodoviário* DNER e DERs	Desp. capital	1 498,0	3 107,7	2 777,7	3 522,5	3 168,6	4 044,6	4 224,4	4 958,4	5 342,5
	Fundos invest.	1 455,4	2 555,5	2 399,0	1 874,0	2 363,4	3 065,8	3 415,1	3 805,9	4 370,5
	% Fundo/despesa	97,1	82,2	86,4	53,2	74,6	75,8	80,8	76,8	81,8
Ferroviário ^b DNEF e RFFSA	Desp. capital	694,2	911,6	837,5	534,4	442,2	538,8	708,7	883,9	1 132,6
	Fundos invest.	224,4	326,9	275,5	196,2	0,7	—	429,2	384,9	480,0
	% Fundo/despesa	32,3	35,9	32,9	36,7	—	—	60,2	43,5	42,4
Portuário DNPVN	Desp. capital	100,8	160,3	189,0	176,7	272,2	312,0	335,2	375,7	466,8
	Fundos invest.	82,6	81,1	92,7	83,7	74,1	134,4	193,7	197,0	236,1
	% Fundo/despesa	81,9	50,6	49,0	47,4	27,2	43,1	57,8	52,4	50,6
Marítimo Sunamam	Desp. capital	437,5	318,4	343,9	283,2	437,5	661,6	564,0	862,1	864,8
	Fundos invest.	422,7	322,7	342,7	283,4	415,1	442,0	273,5	443,6	573,1
	% Fundo/despesa	96,6	101,3	99,6	100,0	94,9	66,8	48,5	51,4	66,3
Total	Desp. capital	2 730,5	4 498,0	4 148,1	4 516,8	4 320,5	5 557,0	5 322,3	7 080,1	7 806,7
	Fundos invest.	2 185,1	3 286,2	3 109,9	2 437,3	2 853,3	3 642,2	4 311,5	4 831,4	5 659,7
	% Fundo/despesa	80,0	73,0	74,9	54,0	66,0	65,5	81,0	68,2	72,5

Fontes: Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

Anuário Estatístico dos Transportes — 1972 — Ministério dos Transportes — DNER-DOC.

* A partir de 1966, o setor rodoviário passou a contar também com recursos do Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego.

^b Até 1967, o setor Ferroviário dispunha do Fundo Nacional de Investimento Ferroviário (DNEF) e somente em 1970, a RFFSA passou a contar com o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário.

* Para o setor rodoviário, a despesa de capital é referente apenas a investimentos.

Não se pretende propor que ele cubra todos os investimentos do setor, pois é sabido que cabe ao poder público fornecer a infra-estrutura de transportes, mas cumpre alertar aqui para um fato extremamente importante que é *responsabilidade do usuário de cobrir os custos de conservação daquela infra-estrutura, de reposição do equipamento e do material rodante*. Neste sentido, podemos afirmar que o balanço entre a receita de tarifas e fretes e os custos econômicos do setor está longe de ser alcançado, conforme se demonstra pela situação do transporte rodoviário que, proporcionalmente, conta com maior volume de recursos.²³

Quadro 5

Comparação entre o custo da conservação rodoviária e a participação do IULCLG no setor rodoviário

10⁶ Cr\$ (70)

Anos	Custo da conservação C	Distribuição do IULCLG C ₁	% C ₁ /C	Deficit
1966	2 176,3	1 694,4	77,9	481,9
1967	2 389,6	1 282,7	53,7	1 106,9
1968	2 689,3	1 665,8	61,9	1 033,5
1969	2 998,2	1 949,3	65,0	1 048,9
1970	3 143,7	1 896,9	60,3	1 246,8

Fonte: Barbosa Moreira, Roberto & Igreja Pereira, Walcy. *O Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e o financiamento do Programa Rodoviário Nacional* — Ministério do Planejamento, IPEA, 1973. mimeogr.

3.2.3 Programas especiais do Governo

No período analisado no item anterior estavam em vigência o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para 1964-1966, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para 1968-1970, o Programa de Metas e Bases para Ação do Governo para 1970-1973, e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para 1972-1974. Corresponde portanto a uma época onde, consolidadas as resoluções (ao menos teóricas) para o saneamento da economia, o continuismo político orientava as decisões macroeconômicas de contenção da inflação, aceleração do ritmo de desenvolvimento, aumento do nível de renda real, etc... Contudo, analisando este período sob dois aspectos — o do planejamento do setor de transportes

²³ Um estudo do setor de transportes analisando a nível modal as necessidades de recursos para cobrir os seus custos econômicos e a política fiscal, abrangendo o cálculo de tarifas e fretes, seria de grande utilidade com vistas à auto-suficiência do setor.

e o do seu financiamento — podemos observar que o planejamento feito a nível setorial e portanto desvinculado das metas globais da economia, continuou provocando problemas na área financeira de execução dos projetos de transportes e na operacionalidade global do setor.

Não se verificou ainda, nesta fase, o entrosamento necessário entre os órgãos modais de transportes e setoriais da economia — indispensável ao equilíbrio das necessidades e disponibilidades de transportes — de forma a se maximizar a utilização de recursos disponíveis no setor, tanto para dar continuidade a projetos já iniciados e que seriam agraciados com maior ou menor volume de recursos (dependendo de suas prioridades), como para investir em projetos novos. Ao contrário, esses órgãos, sem uma visão sistêmica da economia, preocuparam-se mais uma vez em apresentar um elenco praticamente exaustivo de seus projetos para justificar a obtenção do maior volume possível de recursos,²⁴ o que normalmente levou-os à necessidade de recursos complementares. Prova disto é o surgimento, em 1970, 1971 e 1972 dos chamados Programas Especiais que o Governo lançou visando à integração e/ou desenvolvimento de algumas áreas, quais sejam: o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste) e o Programa Especial para o Vale de São Francisco, (Provale) que destinaram vultosos recursos para a área de transportes conforme se demonstra em milhões de cruzeiros correntes no quadro 6.

Este sistema de transferência direta de recursos do Tesouro Nacional para financiar programas específicos de órgãos co-responsáveis pelo desenvolvimento e integração de determinadas áreas pode, de certa forma, ser considerado como uma subvenção disfarçada para a cobertura de deficits daqueles órgãos.²⁵ A diferença entre as subvenções e os programas especiais está apenas no fato de que estes últimos vinculam recursos a determinados projetos, enquanto as primeiras são destinadas aos órgãos para cobrir deficits de capital.

Especialmente o setor de transportes tem sido objeto de preocupação e críticas, pois seu desenvolvimento foi acompanhado por um elevado montante de subvenções e auxílios para cobertura de deficits das diferentes modalidades. Em 1963, esse total foi de Cr\$ 2 675 milhões (a preços de 1971) e, declinando ano a ano, atingiu em 1971 a quantia de Cr\$ 682,5 milhões. Se esta for adicionada ao valor de Cr\$ 388 milhões (quadro 6), teremos que, em 1971, a subvenção do Governo ao setor de transportes foi de aproximadamente Cr\$ 1 070 milhões, representando um retorno à situação de 1967 — quando se constituiu em cerca de Cr\$ 1 100 milhões — agravada pelo fato de que em 1971, apenas o PIN estava vigorando,

²⁴ Ver a este respeito Cardoso da Silva, Gerson. Neste número especial da *Revista de administração Pública*, p. 57.

²⁵ Barat, Josef. Política de transportes: avaliação e perspectivas face ao atual estágio de desenvolvimento do país. *Rev. Adm. Públ.*, cit.

Quadro 6

Recursos dos programas especiais destinados a transportes
(1971-1973)(Cr\$ 10⁶ correntes)

	1971		1972		1973		Total do período	
	Progra- mado	Liberado	Progra- mado	Liberado	Progra- mado	Liberado*	Progra- mado	Liberado
PIN	545	388	316	433	416	225	1 277	1 046
Proterra	—	—	185	185	270	148	455	333
Provale	—	—	173	140	217	113	390	253
Prodoeste	—	—	160	160	245	140	405	300
Total p/transp.	545	388	834	918	1 148	626	2 527	1 932
Men. transp. Total geral	76,5%	74,8%	36,8%	49,9%	44,5%	43,7%	45,5%	51,0%
Recursos globais dos programas	712	519	2 264	1 841	2 579	1 434	5 555	3 794

Fonte: Brasil — Ministério do Planejamento, IPEA.

* Até julho de 1973.

o que significa que, com a criação de novos programas, o volume de transferências só tende a ampliar-se.

É portanto válido indagar: até quando os órgãos de transportes (e outros, como os vinculados aos Ministérios da Agricultura e Interior) necessitarão de transferências de recursos para execução até mesmo dos projetos considerados prioritários para a estratégia governamental de desenvolvimento? Até que ponto tal medida não está comprometendo os esforços do Governo para conter a inflação? ²⁶

Reportando-nos à cifra de Cr\$ 1 932 milhões ²⁷ que saiu do Tesouro Nacional para atender a projetos de transportes em áreas julgadas mais necessitadas é lícito perguntar: se o setor viesse sendo planejado de acordo com as metas econômicas do País, teria sido necessária esta sangria no orçamento da União para concretizar metas governamentais de desenvolvimento e integração regional? Num plano traçado de cima para baixo os projetos agraciados com recursos destes programas não fariam parte, necessariamente, da programação de transportes? Não é justo supor que, provavelmente, um elenco considerável de projetos, nas diversas modalidades de transportes, desvinculados das necessidades atuais do País, estão sendo executados com recursos que poderiam ser destinados para atender, pelo menos em parte, à execução de projetos prioritários?

Novamente aqui vemos a superposição das duas áreas: planejamento e financiamento de investimentos, demonstrando que a política de financiamento dos transportes só será adequada à realidade nacional se oriunda de um plano bem elaborado.

Quadro 7

Média de recursos por investimento por programa de governo

Setores	PAEG		PED		Metas e bases		PND	
	Média rec. no período	%						
Rodoviário	2 155,3	56	1 163,3	45	1 303,5	55	3 533,3	53
Ferrovário	896,6	23	427,2	16	228,0	10	1 523,3	23
Portos/nav.	602,1	16	948,6	36	536,3	22	1 223,3	18
Aeroviário	183,4	5	73,9	3	309,0	13	420,0	6
Total	3 837,4	100	2 612,8	100	2 376,8	100	6 699,9	100

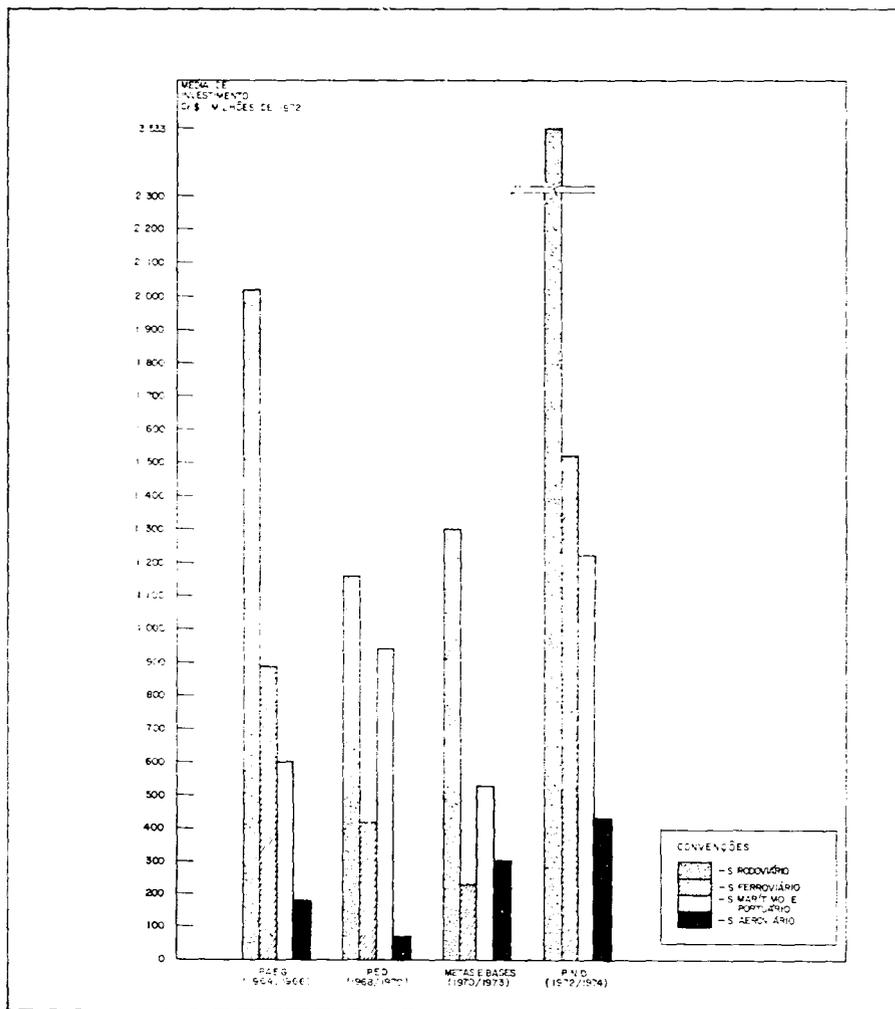
²⁶ "... se as subvenções forem concedidas de forma contínua e crescente no tempo, passarão a constituir importante foco inflacionário na medida em que financiarem as ineficiências do setor que tem, nesses recursos, como que uma garantia para saldar dívidas resultantes da baixa produtividade do serviço." *Programa Estratégico de Desenvolvimento*. cit. cap. 6.

²⁷ Em moeda corrente.

Do ponto de vista financeiro ou mais precisamente de alocação de recursos para projetos prioritários, nota-se também uma grande discrepância entre os três planos do período 1964-1973. Esse fato pode ser justificado pela diversidade de apreciação do setor de transportes de um

Gráfico 1

Evolução dos investimentos modais por programa de governo
1964-1973



período para o outro, demonstrando não ter havido a continuidade necessária ao andamento dos próprios projetos considerados prioritários em cada programa. Os volumes de recursos alocados para cada um destes programas em milhões de cruzeiros de 1972 estão demonstrados no quadro 7 e no gráfico 1.

3.3 *Identificação de elementos de rigidez na estrutura de financiamento do setor de transportes*

Conhecendo-se em linhas gerais a atual estrutura de financiamento do setor de transportes, podemos retomar a linha desenvolvida no item 2 deste artigo — em que se focalizou aspectos responsáveis por distorções na produtividade e organização administrativa do setor — e tentar identificar fatores que, atuando na área financeira, impedem ou dificultam a realização de metas propostas nos documentos de planejamento.

Ao se abordar os aspectos relacionados ao setor de transportes buscou-se enquadrá-los em um contexto geral de planejamento em que a fixação de metas globais ou parciais resultasse das necessidades ditadas pela economia como um todo. A realização de tais metas depende da possibilidade de serem mobilizados recursos físicos e financeiros. Uma vez conhecidas essas possibilidades, a formulação de um plano exige um estudo das alternativas de aplicação de recursos culminando com uma proposição de prioridades que permita ordenar as atividades a curto e médio prazos.

Se por um lado o caráter dinâmico da economia altera as prioridades no tempo — portanto, de um plano em relação a outro — por outro lado, os critérios utilizados para mobilizar e destinar recursos devem também observar esse dinamismo, adequando-se às condicionantes do desenvolvimento. Observa-se que em consequência de decisões anteriores à formulação do plano podem surgir, e na prática têm surgido, dificuldades para sua implementação. Assim, antes mesmo de serem analisadas as alternativas de aplicação de recursos, é necessário identificar os fatores passíveis de gerar distorções, tentar quantificá-los e estudar uma maneira de removê-los. Esse procedimento é indispensável tanto do ponto de vista do planejamento global quanto do planejamento setorial, podendo-se estender — no caso de transportes — ao planejamento modal. De modo geral, podemos identificar:

fatores relacionados com as despesas;

fatores relacionados com as receitas.

Seja do lado da despesa ou da receita, o comprometimento de recursos financeiros, destinados a atividades de baixa prioridade, face ao novo plano, constitui elemento de rigidez para o planejamento. Assim, o que determina o grau de rigidez não é apenas o montante de recursos mas também sua destinação. Caso o comprometimento da despesa ou da receita se dirija a uma atividade considerada prioritária, então deixará de ser um elemento perturbador.

No caso das despesas com investimentos a análise do comprometimento se limita a uma avaliação dos projetos em execução e suas respectivas prioridades. O objetivo é determinar o montante de recursos que pode vir a ser liberado ou realocado para a execução de novos projetos. Ao decidir-se, entretanto, pela conclusão de um conjunto de projetos em andamento é preciso estar atento para o fato de que o ritmo de execução dos mesmos até então observado pode ser consequência de uma pulverização de recursos. Portanto, ao planejar-se o montante de recursos comprometidos com os projetos a serem concluídos, baseando-se no ritmo de sua

execução à época de elaboração do plano, está-se implicitamente considerando os elementos perturbadores do andamento daqueles oriundos da dispersão de recursos. Por outro lado, a aceleração do ritmo de execução acarretará maior necessidade de recursos.

No que se refere às despesas de conservação de infra-estrutura, de operação e de funcionamento das entidades modais, a análise deve revestir-se de cuidados especiais, pois trata-se de gastos que, ao contrário do que ocorre com as despesas de investimento, não têm um limite no tempo. O comprometimento de recursos com atividades de conservação existe *a priori* e é um fato que não se pode alterar. Além disso, esses gastos observam uma tendência crescente na medida em que novos projetos vão sendo concluídos. É preciso, então, examinar em que medida as despesas com conservação correspondem aos níveis tecnicamente exigidos, avaliar o esforço financeiro adicional necessário para que esses níveis sejam atingidos e como tal esforço pode traduzir-se em medidas de política fiscal, tributária ou tarifária.

As despesas com operação e funcionamento das entidades dependem de decisões referentes ao nível de atividades a ser desenvolvido. Precisa-se levar em conta que em função de reformulações de prioridades alguns órgãos terão de elevar seu nível de atividades, enquanto que outros manterão os até então prevaletentes ou podem mesmo vê-los reduzidos. O estudo do comprometimento com despesas de operação e funcionamento objetiva determinar o montante de recursos necessários para atender aos níveis de atividade preestabelecidos de acordo com as redefinições de prioridades. Assim, se um órgão tem reduzidas suas atividades e tal fato não é acompanhado por uma diminuição de recursos para custear despesas de funcionamento, identifica-se um foco de rigidez. Esses recursos financeiros deveriam ser remanejados para órgãos que tivessem aumentado seu nível de atividades para atender às novas prioridades.

Do lado da receita, o principal fator de rigidez está na existência de recursos financeiros com aplicação previamente determinada. Embora as prioridades se alterem no tempo, parte dos recursos à disposição das autoridades governamentais não são manejáveis por estarem vinculados ao financiamento de certas atividades. Já foi objeto de comentário a importância da vinculação de recursos, no caso brasileiro, para a formação da infra-estrutura necessária à estratégia de substituição de importações. Deve-se assinalar, entretanto, que hoje as prioridades já não são as mesmas, quer do ponto de vista global, quer do ponto de vista setorial. Embora no momento a vinculação de recursos não venha entrando o processo de desenvolvimento em geral, certamente dentro de alguns anos constituir-se-á um fator de rigidez para o planejamento, face às transformações na estrutura econômica do País.

No caso específico do setor de transportes, apesar de ainda existirem inversões com elevada prioridade a serem realizadas nas diferentes modalidades — o que de certa forma atenua o caráter de rigidez dos fundos vinculados — a impossibilidade de se manipular os recursos destes fundos certamente acarretaria problemas para a adoção de práticas de

planejamento que se aproximem das propostas na segunda parte deste trabalho. Além do mais, persistem a nível modal critérios de distribuição dos fundos que já não atendem às necessidades ditadas pelo sistema econômico.

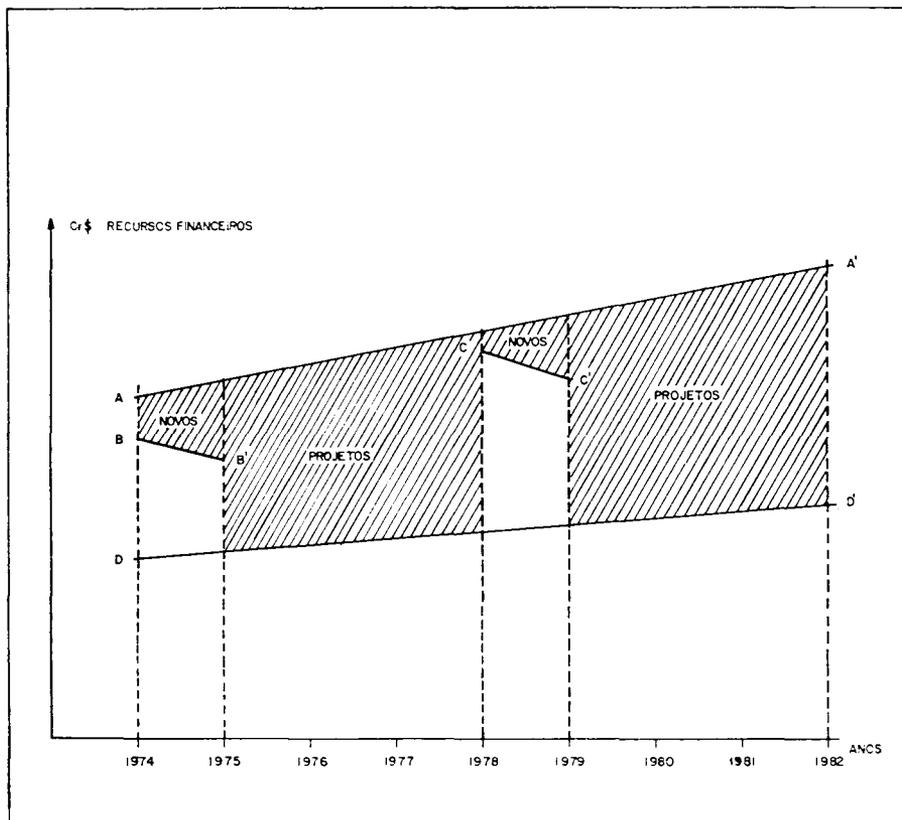
A análise das receitas vinculadas e sua distribuição objetiva apurar características fundamentais do sistema de financiamento para que se possa apreciar o grau de adequação deste último à política de desenvolvimento. Assim, um aspecto a ser estudado diz respeito às subvenções, auxílios e recursos oriundos de programas especiais, destinados a transporte. Cumpre então verificar, dentro de um contexto econômico mais amplo, a existência de aplicações alternativas para esses recursos com prioridade mais elevada, o que os transformaria em elementos de rigidez. Outro problema que deve ser também estudado de forma abrangente é o da contribuição do usuário. Deve-se demonstrar como e porque a adoção de tarifas realistas que cubram os custos operacionais incorridos vem sendo prejudicada por fatores político-sociais, e pelo acúmulo de deficiências operacionais e administrativas, impossibilitando que se elevem as disponibilidades financeiras e que seja eliminada a necessidade de subvenções governamentais. Tomando-se por exemplo o transporte ferroviário de passageiros suburbanos, verificamos a impossibilidade de a curto prazo elevar a receita desses serviços, pois os usuários, em sua maioria, pertencentes às camadas de renda mais baixa de população, não têm condições de arcar com os custos reais do serviço.

A análise do comprometimento de recursos financeiros, pelo lado da receita ou da despesa, é tarefa indispensável à atividade de planejamento e à formulação de uma política de investimento. O comprometimento de recursos resulta de uma conjugação de fatores institucionais, políticos, administrativos e sociais cuja remoção deve ser estudada e incorporada às metas do plano.

Atualmente, no Brasil, a institucionalização do Plano Nacional de Desenvolvimento e do Orçamento Plurianual de Investimento impõe ao governo sucessor a finalização de obras iniciadas na gestão anterior. Procura-se desta forma impedir a prática, até então comum, de interrupção de projetos em meio a sua execução, justificada apenas pela mudança dos quadros dirigentes. Assim, o I PND e o II OPI terão vigência até fins de 1974 e, a partir de 1975, começarão a vigorar o plano e o orçamento do novo governo. Para efeito de análise, pode-se admitir que os projetos com execução prevista para o período 1972-1974 estarão concluídos no final de 1974 e que no ano seguinte serão iniciados novos que constarão do II PND. Em termos de comprometimento de recursos pelo lado da despesa a situação pode ser visualizada através do gráfico 2. A curva AA' representa uma projeção da receita total e a curva DD' é uma projeção dos gastos comprometidos com conservação, operação e funcionamento. A esses gastos devemos agregar, no primeiro ano de cada governo, os recursos necessários para a conclusão de projetos em execução obtendo-se as curvas BB' e CC'. A área achureada representa a disponibilidade de recursos para a execução de novos projetos.

Não caberia neste trabalho proceder a uma análise das despesas de investimento para o período do próximo governo. Tal análise seria válida apenas como um exercício matemático em que se adotaria algumas hipóteses quanto à reformulação de prioridades. Entretanto, julgamos oportuno apresentar um esquema teórico que retrate situações passíveis de ocorrer, indiferentemente, a nível modal ou para o conjunto do setor de transportes.

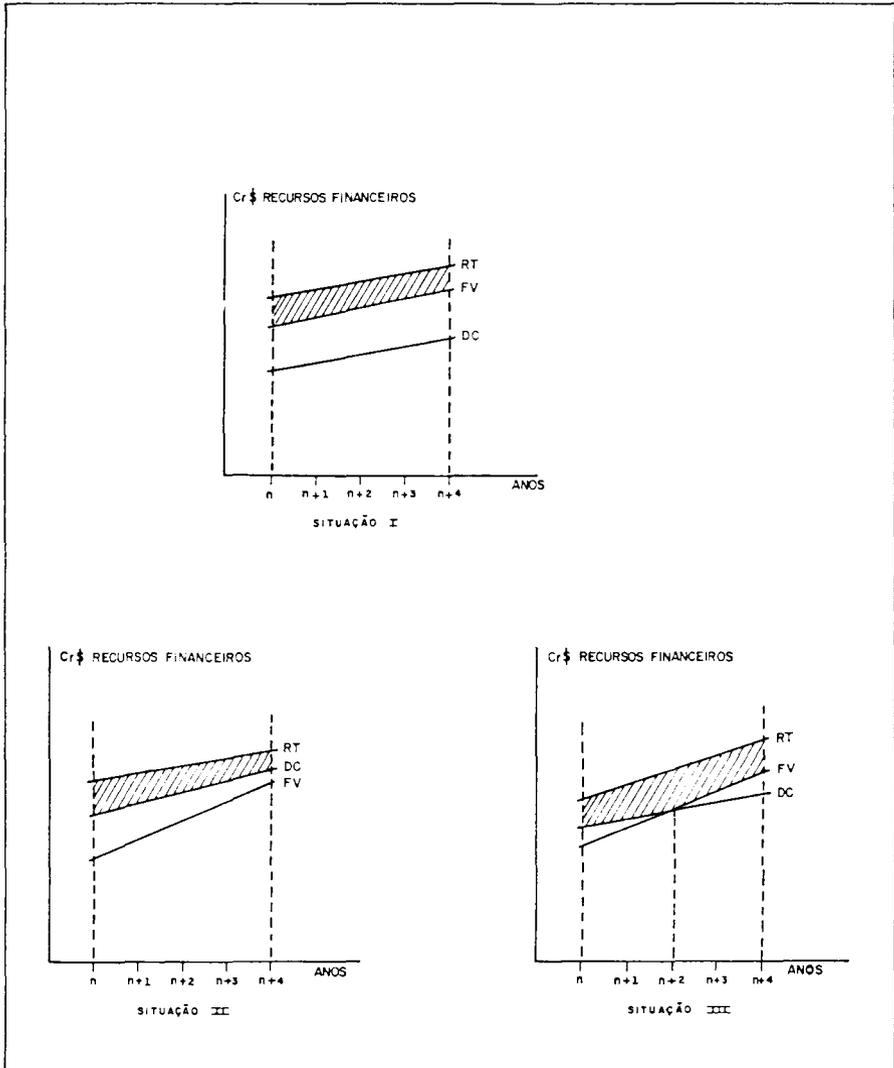
Gráfico 2



Embora não tenha sido possível ajustar dados que permitam uma maior aproximação com a realidade, as situações apresentadas no conjunto do gráfico 3 valem como sugestões de pesquisas, que antecedam à formulação do novo plano, com o objetivo de se traçar uma política mais realista para o setor de transportes. Em cada gráfico temos a linha RT que representa uma estimativa das receitas totais, a linha FV que corresponde a uma estimativa dos recursos dos fundos vinculados e a linha DC que se refere às despesas comprometidas com conservação, operação e funcionamento de entidades modais.

Em primeiro lugar podemos admitir que cada situação apresentada no conjunto de gráficos retrata o que ocorre a nível das modalidades. É possível então verificar até que ponto os recursos do fundo vinculado a uma modalidade são suficientes para atender aos gastos.

Gráfico 3



Sob essa óptica, a situação I é sem dúvida a melhor, uma vez que os recursos do fundo são superiores às despesas previstas em todo o período e, portanto, há uma maior área livre para novos projetos. A situação II

corresponde a uma situação crítica para o planejamento, em que as despesas comprometidas ultrapassam os recursos do fundo vinculado, sendo então necessários recursos complementares para atender aos gastos e ficando reduzida a possibilidade de serem executados novos projetos. Finalmente, a situação III equivale a um estágio intermediário das situações anteriores em que os recursos do fundo vinculado só seriam suficientes para atender às despesas comprometidas a partir do ano $n + 2$.

Embora a situação I seja comparativamente a melhor, não significa que o montante de recursos financeiros livres para novos projetos seja suficiente para atender às necessidades previstas. As situações II e III sugerem a necessidade de serem alteradas as receitas projetadas, dos fundos vinculados ou total, o que poderia ser feito através da adoção de uma política mais realista de contribuição do usuário ou então, através de recursos da União e de fontes de financiamento internas ou externas. A decisão quanto ao mecanismo a ser utilizado deverá anteceder à formulação do plano, pois traduzir-se-á na adoção de medidas de política fiscal e tributária. Cabe então às autoridades governamentais, a partir do confronto entre receita e despesa, realizar ajustamentos ou pelo lado da primeira — com uma redução do nível de atividade pretendido — ou pelo lado da segunda, com o aumento da contribuição do usuário e/ou da participação da União no financiamento.

Podemos agora admitir que o conjunto de gráficos expressa situações passíveis de ocorrer no setor de transportes visto globalmente, e a partir daí verificar, em cada situação, quais seriam os fatores de rigidez para o planejamento.

Observe-se que, sob essa óptica, as linhas RT, FV e DC representam, respectivamente, os somatórios da receita total, do fundo vinculado e da despesa comprometida das diferentes modalidades.

A situação I revela como fator de rigidez os recursos dos fundos vinculados que reduzem a área de recursos livres, já que não é possível manejar a receita vinculada de modo a que sejam atendidas as prioridades do plano. As autoridades só podem lançar mão dessa receita para atender às prioridades modais até o limite do fundo da respectiva modalidade, não sendo possível repassar recursos de uma para outra modalidade mesmo que tal procedimento fosse coerente com o escalonamento de prioridades. Tem-se que:

$$FV = \sum_{i=1}^n FVM_i$$

Sendo FV = Total de recursos dos fundos vinculados

FVM_i = Fundo vinculado à modalidade i

Se, de acordo com as definições do plano macroeconômico, temos a seguinte ordem de prioridades dos projetos modais:

$$M_1 > M_2 > \dots > M_n$$

mas, em termos de recursos financeiros:

$$FVM_1 < FVM_2 < \dots < FVM_n$$

neste caso, o plano ficará comprometido, pois a implementação dos projetos modais deverá obedecer à arrecadação do fundo de cada modalidade, em vez de se orientar pelo esquema de prioridades.

Quanto à situação II, a rigidez corresponde às despesas de conservação, operação e funcionamento que afetam a área de recursos livres. Finalmente, a situação III apresenta até o ano $n + 2$, como rigidez ao planejamento, os gastos comprometidos. A partir daí, o fator de rigidez corresponde aos fundos vinculados.

4. Conclusões e recomendações

Os problemas de política, planejamento e financiamento de transportes variam segundo o grau de desenvolvimento e complexidade da economia. O Brasil possui áreas onde os meios de transporte são insuficientes e reclamam a criação de disponibilidades, através de investimentos coordenados que assegurem a complementariedade intermodal. Ao mesmo tempo, existem áreas já bem dotadas de serviços de transporte onde se faz sentir a necessidade de uma coordenação das modalidades concorrentes. As características econômicas e sociais do País e as do setor de transporte requerem, no estágio atual, uma mudança nas atitudes dos órgãos vinculados a tais problemas, de modo a que se consiga eliminar os elementos de rigidez e as distorções existentes no planejamento e financiamento.

As dificuldades que emanam da dispersão de autoridade, da escassez e má distribuição dos recursos, etc. . . só poderão ser solucionadas através da adoção de um esquema de trabalho que objetive proporcionar um tratamento sistêmico aos assuntos de planejamento, programação e financiamento do setor de transportes.

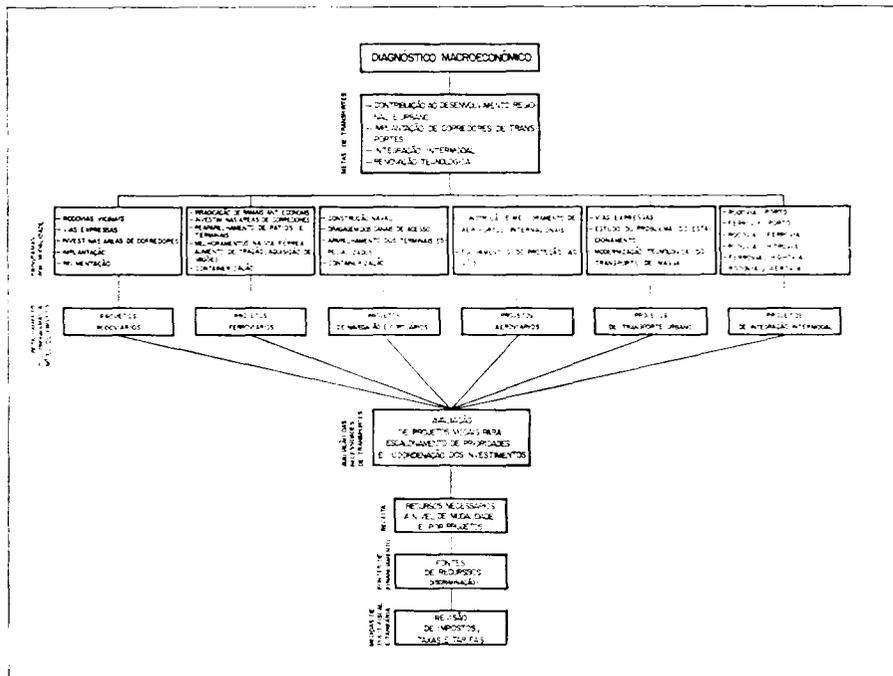
A implementação de tal esquema deverá ser gradativa, de modo a permitir a adaptação dos órgãos modais não só às novas atribuições como à transferência de outras. *A priori*, já se deve esperar uma reação por parte destes órgãos na medida em que cada etapa corresponde a um rompimento com práticas que vigoravam no passado.

Em linhas gerais, o esquema que ora propomos — apresentado em bases teóricas e, portanto, sujeito a reformulações — corresponde a um segmento da figura 1. Assim, as figuras 1 e 2 devem ser vistas como um todo harmônico e sua apresentação em separado só é justificada pela facilidade de exposição.

Este esquema pressupõe a existência de um órgão central de planejamento de transportes, com estrutura técnica e administrativa capaz de evoluir juntamente com os demais setores produtivos da economia, de forma a satisfazer, em tempo útil, as necessidades dos mesmos e com os quais manterá contatos permanentes visando, entre outros objetivos, o

reescalonamento, sempre que necessário, das prioridades dos projetos de transportes. A figura 2 contém metas e programas hipotéticos — assim

Figura 2



como no caso da figura 1 — cuja fixação é atribuída a diferentes entidades, conforme se segue:

1. *Metas de transportes.* Deverão ser traçadas pela autoridade de planejamento do País, de acordo com as diretrizes do plano macroeconômico, contando com o assessoramento de representantes do órgão central de transportes e das diferentes modalidades.
2. *Programas por modalidade.* Serão elaborados pelos órgãos modais sob a supervisão direta do órgão central de planejamento de transportes, consoante as metas fixadas para o setor e obedecendo às instruções de ordem macroeconômica. No mesmo nível das modalidades, serão considerados os programas de integração e complementariedade intermodais a serem elaborados pelo órgão central.
3. *Projetos por modalidade.* São de responsabilidade dos órgãos modais e correspondem a um detalhamento dos programas.
4. *Avaliação das necessidades de transportes.* Esta tarefa, talvez a mais importante e, por isto, comprometedora do desenvolvimento do setor, é de responsabilidade do órgão central de planejamento de transportes.

Caberá a este a avaliação e compatibilização dos projetos. Também fará a distribuição dos recursos por modalidade e por projeto, de forma que os eventuais cortes ou acréscimos não mais obedeçam a um *teto* pre-estabelecido, mas se processem segundo critérios de escalonamento dos projetos de transportes em geral.

5. *Receita.* A partir dos resultados da avaliação das necessidades de transporte e coordenação dos projetos a serem executados, serão estimados os recursos necessários ao nível de modalidade e à execução de projetos intermodais.

6. *Fontes de financiamento.* Entre os recursos que financiam o setor de transportes, aqueles que expressam o seu desempenho através da arrecadação de tarifas, taxas e impostos são os que merecem maior atenção, por deles depender a diminuição desejável das operações de crédito, dotações orçamentárias (federais e estaduais) e créditos especiais que devem funcionar como simples complementações às verbas geradas pelo setor.

7. *Revisão das políticas fiscal e tarifária.* A soma dos recursos gerados no setor depende, em princípio, de uma revisão das diretrizes de política fiscal e tarifária, de forma que os responsáveis pela fixação das taxas, tarifas e alíquotas de impostos, não mais operem desconhecendo os custos reais dos serviços de transportes.

Cumpra informar que este esquema pressupõe um sistema constante de realimentação entre as diferentes etapas. Assim, podemos encará-lo no sentido inverso, quando as medidas de política fiscal e tarifária influirão na receita do setor que, contando com mais recursos, poderá acelerar o ritmo de execução dos projetos ou ampliá-los em número, o que concorrerá para apressar a satisfação das necessidades da economia.

O esquema teórico proposto pode parecer um tanto utópico e, por isto mesmo, sua implementação deverá ser feita por etapas ao fim das quais este deverá ser reavaliado e readaptado às novas necessidades. O dinamismo do desenvolvimento econômico, e em especial do setor de transportes, não nos permite uma pormenorização de todas as etapas a serem seguidas. Podemos apenas limitar-nos, tendo em vista a situação final a ser alcançada — expressa como já foi dito em termos teóricos — a propor uma primeira etapa que nos parece corresponder à solução dos problemas mais graves e das necessidades imediatas.

Nesta primeira etapa o órgão central de planejamento do setor de transportes funcionaria como elemento de ligação entre a autoridade de planejamento global e os órgãos modais. Iria propor e rever os programas de investimento e assegurar um fluxo contínuo de informações indispensável à revisão das fases de planejamento e à adequação imediata às mudanças e alterações de prioridades e ritmos de execução de projetos, ditadas pelo processo de desenvolvimento. Caberia, assim, ao órgão central a proposição de projetos aos órgãos modais — encarregados de elaborá-los e executá-los — assim como receber destes propostas referentes à sua modalidade específica ou às demais.

Ao mesmo tempo, o órgão central ficaria encarregado da supervisão e acompanhamento de projetos modais e da contratação de estudos específicos que atendam a diretrizes — mestras do planejamento setorial, tais como projetos de integração intermodal e de melhoria tecnológica. Para a elaboração e execução desses projetos específicos seria destinada parte dos recursos dos fundos vinculados a cada modalidade, de modo que o total dessas partes seria alocado em projetos prioritários do ponto de vista setorial e intersetorial.

A parcela dos fundos vinculados que seria canalizada para esses projetos não poderia ser fixada neste momento por depender de vários fatores. São eles: a composição desses fundos, a política a ser adotada em relação à contribuição do usuário, o nível de atividade a ser desenvolvido pelo órgão central e pelas entidades modais, as necessidades de conservação da infra-estrutura já existente, etc. . . . Pode-se apenas recomendar que essa parcela seja revista periodicamente, à medida que novas atividades são impostas ao órgão central ou às entidades modais. A parcela dos fundos sob a gestão dos órgãos modais seria utilizada naqueles projetos, cujas avaliações realizadas pelos primeiros fossem reavaliadas pelo órgão central, no sentido de compatibilizá-los com os investimentos das outras modalidades e com as necessidades dos demais setores econômicos.

Vale ressaltar que o esquema proposto não objetiva restringir ou mesmo extinguir a autonomia dos órgãos modais, mas o que se procura é permitir a eles atuarem coordenadamente, racionalizando os investimentos, evitando a repetição de erros do passado e eliminando as distorções do presente.

Summary

The authors present an overall view of the financing problem in the transportation sector, after identifying some origins of the existing distortions in the process of obtaining, distributing and allocating resources for the sector as a whole. This identification also permits to discover the reasons why policy objectives and guidelines, so insistently repeated in government plans and official documents, did not get any practical consequence.

An analysis of transportation planning in Brazil was done in order to demonstrate that a great part of the financing problems related to this sector can be solved only by macroeconomic planning. At this level, it would be possible to identify the sector's physical needs, and, consequently, to permit a better distribution of resources among the different economic sector and within the transportation sector itself. In this way, a scheme of intersectoral analysis is presented by the authors, in order to give a systematic treatment to the planning, programming and financing in the transportation sector.