

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Participação do Setor Privado nas
Atividades de Transportes — Formas
e Oportunidades de Participação

Mágela Isabel Gobbo Lins Guimarães
Rosiclé Batista Arruda
Natanael Duarte Neto — estagiário

NOVEMBRO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Participação do Setor Privado nas Atividades de Transportes — Formas e Oportunidades de Participação

Mágela Isabel Gobbo Lins Guimarães

Rosiclé Batista Arruda

Natanael Duarte Neto — estagiário

NOVEMBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Participação do Setor Privado nas Atividades de Transportes — Formas e Oportunidades de Participação

*Mágela Isabel Gobbo Lins Guimarães
Rosiclé Batista Arruda
Natanael Duarte Neto — estagiário*

NOVEMBRO DE 1994



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL —
CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

SUMÁRIO

SINOPSE

I MARCO DE INSERÇÃO

II A NOVA CONSTITUIÇÃO

III SUBSETOR RODOVIÁRIO

IV SUBSETOR FERROVIÁRIO

V SUBSETOR AQUAVIÁRIO

VI ASPECTOS DE FINANCIAMENTO

VII EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

BIBLIOGRAFIA

**Participação do Setor Privado nas
Atividades de Transportes —
Formas e Oportunidades de
Participação**

Mágela Isabel Gobbo Lins Guimarães

Rosiclé Batista Arruda

Natanael Duarte Neto — estagiário

SINOPSE

O texto tem como objetivo estudar, sob a perspectiva do redimensionamento da participação do Estado na economia, algumas questões que se colocam frente aos novos papéis a serem desempenhados pelos setores público e privado nas atividades do Setor de Transportes.

A escassez crescente de recursos públicos, a falta de objetividade na definição de Programas e Projetos e a ausência de um planejamento coerente para a aplicação dos recursos disponíveis - públicos ou garantidos pelo setor público - têm atingido diversos setores da economia, especialmente aqueles que tradicionalmente dependem dessa fonte de recursos.

O setor transportes tem sido um utilizador constante dessa forma tradicional de financiamentos, tanto para sua infra-estrutura como para sua operação.

Essa realidade há muito permeia seus diversos segmentos seja rodoviário - onde o setor público vem imobilizando vultosos recursos; ferroviário - em que o governo tem assumido as ineficiências básicas desse segmento com aportes constantes de recursos; portuário - em que essa presença também se fez nos investimentos vultosos e na operação; construção naval - com vultosos repasses do tesouro nacional, com a concessão de financiamentos a taxas subsidiadas; sendo comum em todos esses segmentos a absorção, pelo tesouro, de dívidas para com as quais os modais foram inadimplentes.

A complexidade do setor, que envolve segmentos distintos e que tiveram um tratamento político diferenciado por parte do poder público, e opções de investimento que não se destinaram a responder às reais necessidades de desenvolvimento do conjunto da economia, entre outras razões, conduziram o pretense "sistema de transportes", a um estado de quase apoplexia.

Seguindo a tendência mundial, o Brasil, a partir de 1988, por intermédio de dispositivo constitucional - Art. 173, dá o seu passo "decisivo" para ingressar no rol dos países que buscaram a reordenação do papel do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada as atividades econômicas que não necessitam ser exploradas pelo setor público permitindo, assim, a concentração de esforços da administração pública nas áreas onde sua atuação é insubstituível.

Esse passo se desenvolve com o Programa Nacional de Desestatização - PND, sob coordenação do BNDES, gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND.

Até o final de 1992, 18 empresas já haviam sido transferidas ao setor privado representando um valor de venda equivalente a US\$ 2.400 milhões. Em 1991 quatro empresas foram leiloadas com um valor de US\$ 1.666 milhões.

O último relatório do Banco Mundial dá conta de que entre 1988 e 1992, 25 países em desenvolvimento realizaram privatizações, um valor de US\$ 61,6 bilhões, sendo

que US\$ 19,8 bilhões foram de empresas de infra-estrutura, destacadas telecomunicações, geração e distribuição de energia elétrica, distribuição de gás, ferrovias, estradas, postos e abastecimento d'água. Afirma, ainda, que o Banco está disposto a uma verdadeira cruzada em favor da privatização dos serviços públicos de infra-estrutura.

Sem dúvida a questão é complexa e exige que suas várias facetas sejam discutidas de forma mais detalhada, considerados os aspectos relevantes, as causas e as consequências da redefinição das funções do setor público nas atividades econômicas.

Aos órgãos de planejamento e pesquisa cabe um esforço no sentido de aprimorar o conhecimento do tema, nos seus aspectos teóricos e práticos, que permitam subsidiar a tomada de decisões nesta área que venham efetivamente beneficiar os interesses maiores da nação brasileira.

De forma geral, considera-se que a necessidade de intervenção do setor público na economia pode ser justificada por razões básicas de natureza econômica. A influência do setor público pode se dar por intermédio de tipos diferenciados de ações no campo econômico-político, seja na alocação direta de recursos provendo defesa e infra-estrutura, prestando serviços e produzindo bens; ou indiretamente via subsídios, impostos e diversos instrumentos regulatórios como controle de preços e restrições quantitativas.

Algumas causas básicas podem ser citadas como indutoras dessa necessidade de participação:

- A necessidade de alocação eficiente de recursos produtivos, nem sempre é garantida pelos mecanismos de mercado. A ação reguladora governamental é necessária para assegurar ou conduzir a economia a condições mais eficientes de produção e consumo;
- A necessidade de que seja garantido o alcance de algumas metas, em que o sistema de mercado não o faz por si só, tais como: uma taxa desejada de crescimento econômico; um elevado nível de emprego e/ou um equitativo e justo padrão de distribuição de renda e riqueza.

A maneira de focar a participação do setor público na economia tem sido cíclica ora pelo "interesse público", em que os governos devem interferir para estimular o desenvolvimento, ora "do interesse privado", sob a ótica do setor público, com base na hipótese de que as pessoas, ligadas ou não ao governo, pudessem usar os recursos e a influência de que dispõem no sistema para favorecer seus interesses em detrimento do interesse público.

Nesses períodos com discursos similares de combate à inflação, combate à ineficiência e falta de produtividade defenderam-se posições antagônicas.

A oferta de serviços feita pelo setor de transportes no Brasil, como em diversos países capitalistas tem se dado pela ação conjunta dos setores público e privado.

O setor de transportes é um dos principais segmentos de infra-estrutura econômica e social das nações, fazendo com que as ações sobre esse setor convertam-se em importantes instrumentos de ação governamental para a promoção do desenvolvimento sócio econômico dos países.

O equacionamento de fontes de recursos financeiros, para o setor de transportes, deverá levar em conta que novas fontes que possam gerar ônus adicional ao contribuinte sofrerão restrições de ordem político-econômico e social.

Os recursos para o setor deverão ser fruto do aumento da atividade econômica, de crescimento de contribuintes efetivos, da associação com o capital privado e do capital de terceiros, - empréstimos - para os casos em que a emergência do gasto assim o justificar, especialmente no período de transição.

Considerar, no entanto, que a simples determinação pela participação do capital privado nos empreendimentos ligados ao setor é tarefa simples, não corresponde à realidade. O capital privado tem uma lógica própria que difere do público, tanto na sua geração, como nas formas de emprego. Assim, a sua inserção, especialmente em alguns segmentos da atividade de transporte, demandará tempo.

Esse lapso, - necessidades de recursos realização de fluxos - será condicionado pela mobilização da iniciativa privada, frente ao custo de oportunidade do capital a ser investido no ramo, pela atualização e adequação das normas vigentes, que darão suporte ao processo, da sensibilização dos agentes envolvidos, para com as necessidades e implicações decorrentes das mudanças e do munciciamento de informações, que permitam tomada de decisões.

Ao setor público caberá, ainda, o entendimento e assunção das novas funções, que passarão, gradualmente, de produtor a controlador, fiscalizador, normatizador e, sobretudo, garantidor, junto à sociedade, de que ela disporá dos serviços de transporte, de forma adequada, nas suas distintas modalidades e finalidades, do ponto de vista econômico e social, tanto pelo atendimento ao deslocamento de bens e pessoas, como pela geração de emprego e renda.

I MARCO DE INSERÇÃO

A presença do estado na economia brasileira decorreu de uma multiplicidade de fatores que obrigaram o Governo a intervir de forma crescente no sistema econômico do País.

Essa intervenção, iniciada por volta de 1930, mostra sinais evidentes de esgotamento a partir da década de 1980, especialmente no que se refere aos aspectos de financiamento da infra-estrutura.

Em conseqüência, apoiada e fortalecida no contexto internacional, a discussão sobre a necessidade de reordenar as funções do setor público e privado na economia, se fortalece.

Assim, a partir de 1990, seguindo as políticas aplicadas internacionalmente, se inicia o processo de retração da participação do Setor Público nas atividades econômicas, com a desestatização e desregulamentação em diversos segmentos.

As ações de governo deverão, a partir de agora, ser direcionadas para a prestação de serviços nas áreas onde sua atuação é total ou parcialmente indispensável, como assistência social; saneamento; segurança; justiça; relações exteriores; educação; saúde; setor agrícola; e preservação, recuperação e conservação do meio-ambiente, tendo como referência genérica a recuperação e consolidação da infra-estrutura.

Essa nova postura do setor público, associada ao esgotamento de suas finanças, tem seu reflexo, no setor de transportes, materializado na desativação de empresas estatais, especialmente na marinha mercante e na navegação interior, na paralisação do processo de expansão da infra-estrutura portuária e hidroviária, no início do programa da privatização da RFFSA, na implementação do programa de concessões rodoviárias e no início do programa de concessão dos portos.

O início desse processo, no entanto, encontra uma infra-estrutura em deplorável estado de conservação, que se reflete em grandes perdas materiais e humanas.

II A NOVA CONSTITUIÇÃO

A partir de 1988, com o advento da nova Carta Constitucional, o Setor Transportes, que contava com escassos recursos originários da arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e tarifas (pedágios, e outras fontes); com recursos ordinários do Tesouro Nacional; e com operações de crédito, vê agravada sua situação pela perda de receitas em conseqüência da extinção do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos-IUCLG e do Imposto Sobre Serviços de Transporte Rodoviário-ISTR. Essa perda dá lugar à incidência, sobre o consumo de combustível, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações-ICMS e do Imposto Municipal Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel-IVVC - de competência dos Estados e Municípios, respectivamente, e cuja partição beneficia estados e municípios. Compete, ainda, aos estados o Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores-IPVA.

A efetivação de soluções - relativas a trechos já existentes - com ou sem parceria privada - que pressuponham a cobrança de pedágios dependem de compatibilização da legislação vigente com o Projeto de Lei de concessões, em tramitação no Congresso Nacional. Pela legislação vigente sobre pedágio, menos de 0,2% de rodovias federais se enquadrariam nesse tratamento. É útil lembrar que para cada segmento pedagiado deve ser oferecido ao usuário, como alternativa, um outro, não pedagiado, que atenda ao mesmo trajeto.

Há que se levar em conta, ainda, que a malha deverá continuar sob a responsabilidade do setor público, até que encontre condições de ser transferida à exploração da iniciativa privada, ou, que, em maior escala, não o seja por não se mostrar atrativa àquele capital.

Esses casos dependerão de garantia de recursos nos orçamentos públicos, concorrendo com as prioridades dos demais setores, ou da adoção de tarifas (pedágios) como receitas diretas que embutem a realização de gastos para arrecadação (posto de cobrança, pessoal, controle, fiscalização).

Isso exigirá, não só uma melhoria no perfil da receita fiscal - especialmente via combate à sonegação, reanálise das isenções concedidas e combate ao desperdício no uso dos recursos públicos - por parte do governo, mas exigirá a retomada do processo de planejamento, com reestruturação de seus órgãos básicos, bem como a implantação de um processo de controle, monitoramento e avaliação de ações, gastos e resultados, que permitam a retroalimentação do sistema.

IV SUBSETOR FERROVIÁRIO

IV.1 Diagnóstico

A malha ferroviária brasileira conta com cerca de 30.200 Km e se constitui na segunda opção de atendimento à demanda por transporte terrestre, respondendo por 23% do total transportado no país, concentrados em cinco principais grupos de produtos - minério de ferro, granéis agrícolas para exportação, combustíveis, produtos siderúrgicos e cimento - que respondem por 90% do transporte ferroviário.

O transporte de passageiros a longa distância é inexpressivo.

As principais empresas ferroviárias, em número de cinco, pertencem ao setor público e são responsáveis pela administração de 95% da malha (29.700 Km). Dessas, pertencem ao Governo Federal, - a Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA com 22.000 Km/73%, a Estrada de Ferro Carajás-EFC com 1.076 Km/4% da malha; a Estrada de Ferro Vitória Minas-EFVM com 898 Km/3%, ambas subsidiária da Cia Vale do Rio Doce; Companhia Brasileira de Trens Urbanos-CBTU com 812 Km/3%. A Ferrovia Paulista S/A-FEPASA (5.000 Km/16%), pertence ao Estado de São Paulo.

A produção de transportes - carga cresceu, (em T.Km úteis) aproximadamente 14,5% no período 1987/1989 (110 TKV para 126 TKV-bilhões), sendo as principais responsáveis a EFC (39%) e EFVM (18%). A produção da RFFSA manteve-se praticamente constante em torno 37 bilhões de t.ku.

Em 1989, as diversas empresas do sistema, contavam com 85.737 empregados (média do ano) sendo:

Quadro 1

Empresas	Empregados	(%)
- RFFSA (1)	59.130	69,0
- FEPASA (2)	16.978	19,8
- EFVM	7.334	8,5
- EFC	1.935	2,3
- OUTRAS	360	0,4

Nota: (1) Inclue CBTU e TRENSURB

(2) Sem efetivos urbanos.

A comparação do desempenho operacional dado pela produtividade dessas empresas - nº de empregados/milhão de tKu - apresenta sensíveis diferenças, conforme dados de 1989.

Quadro 2

Desempenho Operacional	
Empresas	Produtividade
- RFFSA(*)	1,6
- FEPASA	2,4
- EFVM	0,14
- EFC	0,6

(*) Inclue CBTU e TRENSURB

As principais alterações ocorridas na malha ferroviária, nos últimos anos, decorreram de alguns empreendimentos voltados, principalmente, para o transporte de minérios - EFVM, EFC e Ferrovia do Aço da RFFSA.

O Governo Federal, no sentido de promover melhorias no setor ferroviário, tem concentrado suas ações principalmente na RFFSA, responsável por 35% do transporte ferroviário de carga, no País.

Uma comparação da disponibilidade do sistema ferroviário brasileiro com a disponibilidade de sistemas de países da comunidade européia nos dá a seguinte posição comparativa em relação àqueles países:

- o Brasil é o 4º país em disponibilidade de quilômetros de linhas férreas, sendo ultrapassado pelos Estados Unidos, pela ex-União Soviética, e pela Índia,. Possui, no entanto, disponibilidade superior à Alemanha Ocidental, Polônia, Japão, Reino Unido, Itália, Alemanha Oriental, Canadá e Tcheco-Eslováquia.

Quanto à sua extensão territorial o Brasil possui uma área 2,5 vezes menor que a antiga União Soviética e pouco inferior às áreas dos EEUU e Canadá. Possui, no entanto, um índice de disponibilidade de linhas férreas medido em Km de linhas ferroviárias/Km quadrados de extensão territorial igual à da ex-União Soviética e quatro vezes superior ao índice do Canadá.

Quadro 3
**Disponibilidade de Linhas Férreas/Superfície
Diversos Países**

Países	Linhas Férreas-Km	Superfície-Km2	Km/Km2
EEUU	187.691	9.372.614	0,02
ex- União Soviética	86.774	22.402.200	0,004
Índia	62.367	3.287.263	0,02
Brasil	30.194	8.511.965	0,004
Alemanha Ocidental	27.079	248.717	0,11
Polônia	23.852	312.683	0,76
Japão	20.251	377.800	0,05
Reino Unido	16.896	244.103	0,07
Itália	16.066	301.277	0,05
Alemanha Oriental	14.034	108.333	0,13
Canadá	13.116	9.970.610	0,001
Tcheco-Eslováquia	13.115	127.903	0,1

Fonte: GEIPOT-Anuário Estatístico do Transportes 92/93.

Elaboração: IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Na comparação da extensão da malha ferroviária com a extensão territorial o Brasil apresenta numa posição interessante frente a outros países. Por exemplo, nosso índice Km/Km2, é igual ao da ex-União Soviética (0,004) e superior ao Canadá em quatro vezes.

É claro, que muitos desses países possuem uma relação Km/Km2 superior à nossa, mas não podemos dizer que estamos muito distante dos países que nos precedem em quantidade de linhas, a não ser em relação aos EEUU comparado ao qual temos uma superfície semelhante e apenas 16% de trilhos que possui, mas, em relação ao qual nos distanciamos, também, em diversas outras características.

Se do território brasileiro retirarmos a área ocupada pela bacia Amazônica e a área ocupada pela floresta amazônica, o equivalente a aproximadamente 7 milhões de Km2, segundo o IBGE, poderíamos arbitrar uma nova relação Km/Km2, no valor de 0,02, o que nos colocaria em patamar semelhante aos índices verificados para os Estados Unidos e a Índia.

IV.2 Perspectivas

Nos últimos anos, em decorrência principalmente da falta de investimentos na recuperação e melhoramento do sistema sob responsabilidade da RFFSA, aproximadamente 36% da malha (8.000 Km) encontram-se em mau estado. O material rodante apresenta elevado índice de imobilização e o passivo acumulado agrava ainda mais o desequilíbrio financeiro, sendo comum que as unidades mais rentáveis transfiram recursos às deficitárias.

A FEPASA, apresenta algumas dificuldades com o envelhecimento do seu parque diesel - 61% de suas locomotivas têm mais de 20 anos.

O subsetor ferroviário conta com receitas advindas da sua operação - receita própria, recursos públicos - oriundos de transferências e recursos de terceiros - captação de empréstimos internos e externos, e outras fontes - incluída, aí a participação da iniciativa privada.

O equacionamento dessas fontes difere substancialmente nas diversas empresas, se tornando preocupação primordial para o setor público o caso da RFFSA que, sob a responsabilidade do governo federal, tem dependência acentuada de seus recursos.

Nesse caso se inclui a normalização contábil, denominação dada à transferência de recursos do Tesouro Nacional para a Empresa visando ressarcí-la pela prestação de serviços antieconômicos - casos onde, por decisão governamental, o transporte ferroviário deva ser fornecido a preços menores que seu custo econômico e quando sua existência decorra de interesse nacional (Decreto-Lei nº 2.178/84). Em 1993, o saldo acumulado, devido à Rede, pelo Governo, referente ao período 1985/1993, atingiu a cifra de US\$ 437.00 milhões.

Algumas soluções têm sido estudadas e/ou adotadas como: o aumento da receita operacional disponível, via diminuição de custos operacionais; incremento da receita própria com expansão de pré venda de fretes a usuários; renegociação da dívida da empresa.

A participação da iniciativa privada deverá ser precedida de identificação de subsistemas e/ou serviços cuja exploração, pela sua própria mobilização de recursos necessária, encontre, naquela associação benefícios que possam ser frutíferos para o poder público, para iniciativa privada e, sobretudo, para o usuário.

Nesse sentido, a injeção de recursos externos está sendo utilizada para sanear os subsistemas, permitindo que haja um nivelamento entre os mesmos.

É preciso não perder de vista que os segmentos lucrativos transferem recursos aos não lucrativos, sendo, também, os passíveis de serem atrativos ao capital privado.

As associações com o capital privado devem merecer análise individualizada para que as oportunidades e resultados de caráter econômico, social e jurídico sejam previamente estruturados.

V SUBSETOR AQUAVIÁRIO

V.1 Diagnóstico

O sistema portuário brasileiro é composto por 35 portos marítimos organizados, de uso público, e de aproximadamente 500 terminais com diferentes características físicas, especialização e capacidade de movimentação de carga.

Atualmente, 28 portos de uso público são explorados por empresas de economia mista - Companhias Docas em que o governo federal detém aproximadamente 97% do capital - oito portos operam sob a forma de concessão - sendo sete a estados e uma concessão a particular, onde a União também participa do capital da empresa concessionária.

Do total de 340 milhões de toneladas de carga que passaram pelo sistema portuário em 1992, 86 milhões de toneladas corresponderam a movimentação no cais enquanto os demais 254 milhões de toneladas foram movimentadas fora do cais - no TUP-terminais de uso privativo e IPR-instalações portuárias rudimentares - sob exploração e propriedade do setor privado e de diversas estatais.

Do total de carga movimentada, 26% correspondem a carga conteneirizada e que tem a sua representação mais expressiva nos portos de Santos-SP e de Rio Grande-RS.

Quadro 4
**Movimentação de Cargas nos Portos Brasileiros
Anos 1990-1992**

Movimentação		1991	1991	1992
Navegação	Natureza Cargas			
Longo Curso	Gran. Sol.	161.745	163.997	155.878
	Gran. Liq.	45.583	40.221	42.885
	Carga Geral	25.441	27.291	31.182
	Total	232.769	231.509	229.945
Cabotagem	Gran. Sol.	23.033	20.089	17.835
	Gran. Liq.	82.364	78.272	78.331
	Carga Geral	1.338	1.679	1.045
	Total	106.735	100.040	97.211
Outras	Gran. Sol.	12.162	11.735	10.148
	Gran. Liq.	3.666	3.037	1.949
	Carga Geral	4.382	3.432	1.289
	Total	20.210	18.204	13.386
TOTAL GERAL		359.714	349.753	340.542

Fonte: Anuário Estatístico Portuário - 1992.

V.2 Perspectivas

A perspectiva para os portos brasileiros está centrada primordialmente na completa implantação da Lei 8.630, de 25.02.93. O avanço alcançado até o momento é substancial especialmente no que diz respeito aos dispositivos da lei, que criam a base necessária para a modernização do sistema portuário brasileiro.

Até o momento foram implantados e encontram-se em funcionamento em todo os portos organizados os Conselhos de Autoridade Portuária-CAP, que reúnem representantes dos diversos segmentos envolvidos na atividade portuária - governo, administração portuária, trabalhadores e usuários.

A lei de modernização dos portos, que resultou de intensa negociação entre os diversos blocos de interesse tem, hoje, seu ponto nevrálgico no que tange à implantação dos órgãos gestores da mão-de-obra-OGMOs, já criados em todos os portos organizados, mas cujo funcionamento ainda não se concretizou em função de impedimentos colocados pelos órgãos classistas, a que pertencem os trabalhadores.

O registro dos trabalhadores no OGMO é uma exigência da lei, mas sua efetivação depende de negociações, em andamento, entre a classe patronal e trabalhadora.

É necessário levar em conta que o equacionamento da questão envolve, mais que o atendimento a um dispositivo legal, o estabelecimento de uma nova cultura em relação à racionalização do uso do fator na produção do serviço portuário, frente às exigências atuais, do mercado, em relação ao novo papel dos portos. Deles hoje se exige não só menores custos, mas, e sobretudo, eficiência e qualidade, na prestação dos serviços.

A classe trabalhadora luta, logicamente, pela manutenção de seu emprego, e os demais segmentos por menos custo e maior eficiência. As negociações que vêm se desenvolvendo já, em casos específicos, apresentam resultados que sinalizam a preocupação de trabalhadores, também, com a qualidade de seu trabalho, via racionalização de tarefas.

Outra questão pendente é a aprovação, pelo Congresso, da Lei de Concessões, para que seja reiniciado o processo de licitação para concessão de portos.

VI ASPECTOS DE FINANCIAMENTO

VI.1 Introdução

O financiamento da infra-estrutura de transportes tem colocado o setor diante de problemas de crucial importância.

Muito embora o tráfego tenha aumentado, ainda que modestamente, ao longo dos últimos anos, os investimentos realizados no setor ficaram estagnados e/ou decresceram.

Quadro 5
Setor Transporte
Carga Movimentada Todos os Modos
Período: 1988-1992

Discriminação	1988	1989	1990	1991	1992
a. Carga movimentada (em t.Km10 ⁶)	532.910	543.111	558.929	593.381	565.078

Fonte: Anuário Estatístico dos Transportes - 1992/93-GEIPOT

Na primeira metade da década de 1960 os investimentos em transportes representavam cerca de 40% da formação bruta de capital fixo do País e, aproximadamente, 6,2% do PIB. Em meados dos anos 1980 esses investimentos representavam aproximadamente 10% da formação bruta de capital fixo, correspondendo a, aproximadamente, 1,0%, do PIB. A partir de 1988 até 1991 os investimentos decresceram vertiginosamente ficando estagnados em aproximadamente 0,2% do PIB.

Quadro 6
Evolução dos Investimentos no Setor Transportes - 1981-1991

Discriminação	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
a. Investimentos (US\$ bilhões média anual)	2,7	2,1	1,5	1,5	1,1	1,7	2,0	0,8	1,0	0,9	1,0
b. Investimento como % do PIB	-	-	-	-	-	1	1	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: Boletim BCB - Junho/94

MT - Janeiro/93

A causa principal dessa retração de investimentos no setor tem sido a escassez crescente de recursos públicos, dos quais o setor transportes vinha sendo um utilizador cativo, tanto para obras de infra-estrutura como para sua operação

Conjugado a esse fator estão a falta de objetividade na definição de programas e projetos, a ausência de um planejamento coerente para a aplicação dos recursos disponíveis - públicos ou garantidos pelo setor público - e a heterogeneidade do tratamento político dispensado por parte do setor público, aos diversos segmentos.

VI.2 Fontes de Recursos do Setor Público

O Setor Público - União, Estados e Municípios - obtêm os recursos que lhe são necessários para desempenhar seu papel - supridor de serviços essenciais e coordenador de processos de desenvolvimento e ações dos diversos grupos sociais - por intermédio de direitos que lhe são garantidos na Constituição, de impor, a esses grupos sociais, a obrigação de fornecer-lhe os recursos para custear serviços e investimentos necessários.

Assim, os recursos do setor público podem ser captados por três fontes básicas:

- a. receita tributária;
- b. receita própria;
- c. empréstimos.

Os recursos tributários se constituem na principal fonte de receita do Governo, e são originários dos impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Os recursos próprios decorrem da exploração de atividades que poderiam ser desenvolvidas pela iniciativa privada e que por razões diversas foram assumidas pelo setor público.

Os empréstimos se caracterizam como forma de antecipar recursos e são geralmente usados para situações emergenciais ou financiar projetos de longo prazo, como hidrelétricas ou estradas, quando irão gerar os recursos necessários para pagamento do principal e dos encargos.

Em princípio os recursos do setor público deveriam advir predominantemente da arrecadação de tributos, o que permitiria aos contribuintes o exercício mais efetivo de controle da destinação desses, por intermédio dos órgãos competentes.

As políticas tributárias e fiscal tem função primordial na condução das políticas econômicas pelo que a solução de problemas de financiamento dos setores da economia devem passar necessariamente pelo equacionamento adequado das mesmas.

Isso se dá quando da opção pela cobrança à sociedade de tributos diretos ou indiretos, pela adoção de incentivos e subsídios, concessão de isenções para determinada atividade ou complementação de preço de venda de produtos ou serviços.

À política tributária cabe a escolha dos grupos ou setores da sociedade que pagarão mais ou menos impostos, num determinado período. A destinação desses recursos, com definição dos beneficiários das obras e serviços públicos decorrentes de sua aplicação e respectivas fontes de recursos, cabe à política fiscal.

Assim, uma definição de política de financiamento ampla, como a do caso brasileiro, deveria ser iniciada pela reorganização e redefinição das políticas fiscal e tributária, tendo como sequência o equacionamento da participação do setor privado concomitantemente ao equacionamento das fontes emergenciais - empréstimos - até que as demais fontes se equilibrem.

2.a Os recursos públicos no Setor de Transportes

Com a nova ordem constitucional, o Setor de Transportes que já vinha sofrendo as consequências do esgotamento das finanças públicas, tem a sua situação agravada pela perda de receitas, consequência da extinção do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos-ILCLG e do Imposto Sobre Serviços de Transportes Rodoviários-ISTR, de competência da União.

A Constituição vigente, no entanto, faz incidir sobre o consumo de combustíveis, o Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações-ICMS e o Imposto Municipal sobre Vendas e Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto óleo diesel-IVVC, sendo, o primeiro, de competência dos Estados, aos quais compete, ainda, a arrecadação do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos-IPVA. Quanto à repartição, esses tributos beneficiam aos Estados e Municípios, conforme Quadro 7.

QUADRO 7
PERFIL DA GERAÇÃO E APROPRIAÇÃO DOS TRIBUTOS

TRIBUTOS	GERAÇÃO	FATO GERADOR	APROPRIAÇÃO
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	UNIÃO	ENTRADA DE PRODUTOS ESTRANGEIROS NO PAÍS	UNIÃO
IMPOSTO SOBRE EXPORTAÇÃO	UNIÃO	SAÍDA DE PRODUTOS NACIONAIS DO PAÍS	UNIÃO (1)
IMPOSTO SOBRE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	UNIÃO	AQUISIÇÃO DA DISPONIBILIDADE ECONÔMICA OU JURÍDICA DE RENDA OU PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (2)
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	UNIÃO	O DESEMBARÇO ADUANEIRO, A SAÍDA DOS ESTABELECIMENTOS E A ARREMAÇÃO DOS PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (3)
IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, CÂMBIO E SEGURO, E SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS A TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS	UNIÃO	ENTREGA TOTAL OU PARCIAL DO MONTANTE OU DO VALOR QUE CONSTITUA O OBJETO DA OBRIGAÇÃO; ENTREGA DE MOEDA OU DE DOCUMENTO QUE A REPRESENTA; EMISSÃO DE APÓLICE; EMISSÃO, TRANSMISSÃO OU RESGATE DE TÍTULOS OU VALORES MOBILIÁRIOS.	UNIÃO
IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL	UNIÃO	PROPRIEDADE, DOMÍNIO ÚTIL OU POSSE DO IMÓVEL RURAL	UNIÃO E MUNICÍPIOS (4)
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO "CAUSA MORTIS"	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	TANTOS QUANTO SEJAM OS HERDEIROS E LEGATÁRIOS	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL
IMPOSTO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE E DE COMUNICAÇÕES	ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (5)
IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	A SAÍDA E ENTRADA DE MERCADORIAS EM ESTABELECIMENTO COMERCIAL OU INDUSTRIAL (6)	ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (7)
IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (8)
IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA	MUNICÍPIOS	PROPRIEDADE, POSSE OU DOMÍNIO ÚTIL DE IMÓVEL URBANO	MUNICÍPIOS
IMPOSTO SOBRE VENDA A VAREJO DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E GASOSOS (9)	MUNICÍPIOS	CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS	MUNICÍPIOS
IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA	MUNICÍPIOS	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, POR EMPRESA OU PROFISSIONAL AUTÔNOMO, CONSTANTES DE LISTA (DL. N° 834/69)	MUNICÍPIOS
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO INTERVIVOS	MUNICÍPIOS	TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE OU DO DOMÍNIO ÚTIL DE BENS IMÓVEIS; TRANSMISSÃO DE DIREITOS REAIS SOBRE IMÓVEIS; CESSÃO DE DIREITOS RELATIVOS ÀS TRANSMISSÕES	MUNICÍPIOS
TAXAS	UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA, OU A UTILIZAÇÃO, EFETIVA OU POTENCIAL, DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO	UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	OBRA PÚBLICA DE QUE DECORRA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA	UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

FONTE: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

NOTA: A UNIÃO PODERÁ INSTITUIR OUTROS TRIBUTOS, DESDE QUE SEJAM NÃO-CUMULATIVOS E NÃO TENHAM FATO GERADOR OU BASE DE CÁLCULO PRÓPRIOS DOS DISCRIMINADOS NA CONSTITUIÇÃO.

CHAMADA:

- (1) CONSTITUIÇÃO DE RESERVA MONETÁRIA, A CRÉDITO DO BANCO CENTRAL.
- (2) INCIDENTE NA FONTE, SOBRE RENDIMENTOS PAGOS, A QUALQUER TÍTULO, POR ELES, SUAS AUTARQUIAS E PELAS FUNDAÇÕES QUE INSTITUIREM E MANTIVEREM.
- (3) 10%, AOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL, PROPORCIONALMENTE AO VALOR DAS RESPECTIVAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS.
- (4) 50%, AOS MUNICÍPIOS, RELATIVAMENTE AOS IMÓVEIS NELES SITUADOS.
- (5) 25%, AOS MUNICÍPIOS, SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÕES.
- (6) A ENTRADA DE MERCADORIA IMPORTADA PELO TITULAR DO ESTABELECIMENTO E O FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO, BEBIDAS E OUTRAS MERCADORIAS EM RESTAURANTES, BARES, CAFÉS E ESTABELECIMENTOS SIMILARES. (DL. N° 406/68)
- (7) 25%, AOS MUNICÍPIOS.
- (8) 50%, AOS MUNICÍPIOS, RELATIVAMENTE AOS VEÍCULOS LICENCIADOS NELES.
- (9) REVOGADO PELA EMENDA N° 03/93, A VIGORAR A PARTIR DE 01/01/96, EXCETO O ÓLEO DIESEL.

Com o advento do ICMS estadual e do IVVC, não ocorre a respectiva transferência de encargos relativos à malha rodoviária para as esferas estadual e municipal, agravando ainda mais as dificuldades da União em relação à manutenção das rodovias.

Em 1991 pela Portaria nº 742, de 31/07/91-MF, o governo federal, pela reativação de alíquotas, inicia, em caráter emergencial, a cobrança do Imposto Sobre Importação do Petróleo, com o objetivo de financiar dispêndios públicos com o segmento Rodoviário Federal. Por não se caracterizarem como recursos, passíveis de vinculação às despesas a que se destinam, a utilização desse mecanismo tem apresentado poucos resultados positivos para a solução, ainda que parcial, dos problemas de fluxo de recursos para o setor.

A instituição de novas fontes de recursos financeiros, vinculadas ou não, especialmente as que onerem o contribuinte, sem dúvida, encontrarão barreiras de ordem técnico-política e social.

Uma das opções que se coloca como aceitável para financiar o setor, deverá associar a participação dos setores público e privado, na realização de investimentos e prestação de serviços em eixos, hoje, sob responsabilidade exclusiva do setor público.

Essa associação tem encontrado dificuldades de naturezas diversas, tornando-se mais evidentes aquelas ligadas à legislação vigente - o Projeto de Lei que deverá nortear as concessões encontra-se no congresso aguardando aprovação - e aquelas decorrentes de sensibilização dos entes envolvidos - particularmente do setor público - que depende de uma visualização mais nítida das necessidades e consequências da nova ordem econômica, bem como da estruturação e fortalecimento das instituições ligadas ao Setor.

VI.3 Equacionamento da Questão nos Subsetores

VI.3.1 Ferroviário

a- Urbano

Estão em fase de transferência para os estados os sistemas operados pela Companhia Brasileira de Trens urbanos-CBTU. Em São Paulo foi criada a Companhia Paulista de Trens Urbanos-CTPM que absorve o sistema local em abril/94.

No Rio de Janeiro foi criada a Companhia Fluminense de Trens Urbanos-FLUMITRENS, que deverá gerir o sistema local a partir do dia 28 de setembro/94.

Nesta duas cidades as transferências se fizeram apoiadas em recursos externos contratados junto ao Banco Mundial em setembro de 1992. (São Paulo US\$126 milhões e Rio de Janeiro US\$128,5 milhões)

Os sistemas de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre deverão contar com recursos do BIRD, de aproximadamente US\$600 milhões, para capacitação dos seus sistemas, antes de serem transferidos.

A implantação do Projeto do Trem Metropolitano de Fortaleza, envolverá recursos da ordem de US\$250 milhões, em negociação junto ao EXIMBANK do Japão.

b- RFFSA

O Governo Federal, no sentido de promover melhoras no setor ferroviário de longa distância tem concentrado suas ações principalmente na Rede Ferroviária Federal S.A., que responde pela administração de 75% da malha e em 1992 foi responsável por aproximadamente 32% (37.011 milhões de t.Km) do transporte ferroviário de cargas e tem posição majoritária no número de empregados mobilizados. Em 1989 a RFFSA contava com 69% (59.130 empregados, inclusive CBTU e TRENSURB-média do ano) do total das empresas do sistema.

Com o objetivo de equacionar a questão de recursos, o governo está, após estudos realizados, procurando adaptar a RFFSA a um modelo mais adequado a futuras absorções do capital privado nas operações ferroviárias nacionais.

A perspectiva é que essa participação se faça via arrendamentos de segmentos da malha sob sua propriedade e administração.

Está sendo promovida, com o auxílio de recursos de organismos internacionais de financiamento - Banco Mundial e EXIMBANK do Japão, a recuperação de suas linhas e do material rodante de forma a reduzir ao máximo as diferenças regionais que a Empresa apresenta e que mascaram, a nível global, a sua atratividade.

VI.3.2 Portos e Hidrovias

O sistema portuário é constituído por 35 portos de uso público, marítimos e organizados e de mais de 500 terminais com diferentes especializações e capacidades de movimentação.

O sistema hidroviário interior tem uma extensão total de águas superficiais flúvio-lacustres estimada em 50.000km, dos quais 27.420km são, hoje, naturalmente navegáveis. Em termos potenciais, poderiam ser acrescidos 11.410km, após obras de melhoramentos ou de transposição, totalizando 38.830km de vias efetivas ou potenciais.

Estão definidos como objetivos de política para os portos brasileiros a implantação da economia de mercado na sua exploração; redefinição do papel do Estado nas atividades portuárias; modernização da estrutura e gestão dos portos; realização da reforma administrativa e a descentralização das administrações portuárias e retomada do seu desenvolvimento.

Com a aprovação da Lei 8.630, de 25.02.93, denominada Lei de Modernização dos Portos, foram estabelecidas as bases para o reordenamento da atividade portuária no Brasil. Nesse reordenamento a iniciativa privada deverá ter papel preponderante na alavancagem de recursos para o subsetor, não só pelas oportunidades criadas pela Lei, como em decorrência da redução prevista dos recursos oriundos do Adicional de Tarifas Portuárias-ATP

Quadro 8

Adicional de Tarifas Portuárias-ATP
a. Incidência de Alíquotas-1993-1995

Ano	(%)
1993	40
1994	30
1995	20

Quadro 9

b. Aplicação no Porto de Origem
1993 - 1997 em diante

Ano	(%)
1993	30
1994	40
1995	50
1997	60
1997 em diante	70

O processo de alavancagem de recursos para esse segmento foi iniciado, já tendo sido realizadas duas audiências públicas, prévias à licitação para concessão dos Portos de Itajaí-SC, Laguna-SC, Cabedelo-PB e Porto Velho-RO.

Estão sendo equacionados, ainda, aspectos legais relacionados sobretudo com a legislação que norteia a remuneração do capital investido. A regulamentação desse item é antiga não tendo sido alcançada pela lei que estabelece regime jurídico dos portos - Lei nº 8.630, de 25/02/93.

Quanto às hidrovias deverão ser reestruturadas a partir da resolução dos problemas relacionados à sua vinculação às Companhias Docas.

Das Empresas do Setor, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, somente o serviço de Navegação da Bacia do Prata-SNBP foi transferido à iniciativa privada, que adquiriu 90% do capital volante, permanecendo, em poder da União, 10%. A Empresa de Navegação da Amazônia-ENASA e a Companhia de Navegação do São Francisco-FRANAVE, não foram transferidas à iniciativa privada por falta de interessados em adquirir suas ações. A

liquidação dessas empresas, foi solicitada pelo BNDES à SAFE há aproximadamente, dois anos, não tendo sido concluídos os respectivos processos.

Esse subsetor carece de um tratamento próprio no que diz respeito às normas que o regem, bem como em relação ao trato institucional - até o momento, as questões a ele afetas, têm tido tratamento de caráter derivativo.

VI.3.3 Marinha Mercante

No Brasil a movimentação de mercadorias do comércio exterior atinge o valor médio anual de US\$53 milhões, sendo que cerca de 98% dessa movimentação utiliza o transporte marítimo, gerando receitas anuais da ordem de US\$4,5 bilhões.

A participação da Marinha Mercante Brasileira é da ordem de 0,7% do mercado mundial de fretes.

A frota mercante brasileira, em 31.12.92, era de 210 embarcações, totalizando 8.970.359 TPB (Tonelada de Porte Bruto). Esse número é inferior às nossas necessidades, situando-se em 13,5 anos a idade média das embarcações.

Quadro 10

Evolução da Frota Mercante Brasileira

Navegação/Ano	1988	1989	1990	1991	1992
a. Cabotagem					
N°	166	159	159	160	114
TPB mil	2.181	2.332	2.596	2.703	2.578
b. Longo Curso					
N°	136	127	110	110	96
TPB mil	7.347	7.051	6.849	6.828	6.392
c. TOTAL					
N°	302	286	269	270	210
TPB mil	9.528	9.383	9.445	9.532	8.970

Fonte: D.M.M./Sec. Produção/MT/Abr/93.

Os esforços para reordenar esse segmento têm sido concentrados no Lloyd Brasileiro que acumula grande pendência financeira tendo, inclusive, navios arestados no exterior. Incluído no Programa Nacional de Desestatização, até o início do mês de agosto/94 foram feitas três tentativas de privatizar a estatal, mas sem sucesso. Em dezembro, pelo Decreto n° 1.322, de 02/12/94, a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro-LLOYDBRAS, foi excluída do Programa Nacional de Desestatização

O preço mínimo estabelecido para o Lloyd foi US\$ 26 milhões. Desse total 20% estariam reservados aos funcionários e, 80% foram oferecidos em leilão.

Atualmente o subsetor conta com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT e com o Fundo da Marinha Mercante-FMM - gerido pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante-CDFMM, e que tem como fontes de recursos, entre outros, o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante-AFRMM e dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas no Orçamento Geral da União.

Quanto à disponibilidade de recursos financeiros o subsetor é privilegiado em relação as demais áreas de transporte.

Encontra-se em tramitação no congresso projeto-de-lei que dispõe sobre a arrecadação e aplicação do AFRMM. No entanto, possíveis aumentos de alíquota poderiam vir a afetar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo. Uma iniciativa pertinente seria a revisão das isenções concedidas. A estimativa para 1995 é que às isenções do AFRMM constituam 1,53% do total de isenções previstas para os diversos segmentos.

A participação dos valores para 1994 e 1995, no PIB, estarão em torno de 0,01% e 0,02%, respectivamente.

VI.3.4 Subsetor Rodoviário

Estão em andamento, neste subsetor, programas visando atender as necessidades mais emergentes das rodovias brasileiras.

São, o Programa de Redução de Acidentes - PARE implantado em 1993 e o Programa de Concessão de Rodovias Federais - PROCOFE, instituído no mesmo ano e em fase de implantação.

A pauta de concessões, inclui a exploração da Ponte Rio-Niterói, BR-116 (Rodovia Presidente Dutra), da BR-040 (Rio-Petrópolis-Juiz de Fora) e da BR-116, no trecho Rio-Teresópolis-Além Paraíba, estando previstos para até o final deste ano a conclusão dos processos.

Esse subsetor tem contado com recursos internacionais do BID e do BIRD.

Neste quadro se inclui a duplicação da BR-381-SS São Paulo/Belo Horizonte, financiada pelo BID, sendo, a contrapartida nacional, assumida conjuntamente pelo Governo Federal e pelos governos estaduais de São Paulo e Minas Gerais. O BIRD está participando no financiamento de Programa de Manutenção de Rodovias Estaduais e do Programa de aprimoramento e Reabilitação de Rodovias Federais, que inclui a reestruturação e fortalecimento do DNER.

VI.4 Conclusão

O equacionamento das questões relacionadas ao financiamento do Setor Transportes pela esfera Federal, deveria, com o esgotamento dos recursos públicos federais, não só incluir a busca de novos parceiros - seja a iniciativa privada, sejam as demais

esferas de governo - mas aprimorar o arcabouço institucional normativo para responder às novas questões que se colocam.

Dentre elas podemos ressaltar a necessidade de planejamento de médio e longo prazos, que considere o transporte na sua globalidade, buscando o uso combinado mais eficiente dos diversos modos; a adequação institucional, que divida e redefina, adequadamente, as responsabilidades entre os três níveis de governo; e a busca da minimização dos desperdícios de recursos, como parte de uma orientação de âmbito global.

Uma definição de política de financiamento ampla, como a do caso brasileiro, deveria ser iniciada pela reorganização e redefinição das políticas fiscal e tributária, tendo como sequência o equacionamento da participação do setor privado concomitantemente ao equacionamento das fontes emergenciais - empréstimos - até que as demais fontes se equilibrem.

O incremento da receita fiscal deverá ser buscada no aumento da atividade econômica e no crescimento de contribuintes efetivos - via combate à sonegação e revisão das isenções fiscais.

VII EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A crise no setor de transportes não é uma particularidade nacional, e sim, como nos demais setores, reflexo de uma crise econômico-fiscal de âmbito internacional, e as soluções deveriam, a despeito das dificuldades, preservar o interesse maior da nação brasileira.

Dados da experiência internacional, para países da comunidade européia, dão conta que, embora o nível de tráfego venha aumentando, o nível geral em investimentos de transportes estagnou em aproximadamente 1% do PIB, e, até menos, em alguns casos. As previsões, de necessidade de recursos, para o período 1990/2010, são de 1,5% do PIB, no mínimo, para manter o funcionamento adequado do sistema, ou, percentuais maiores para a realização de melhorias mais elevadas.

Algumas experiências de associação entre público e privado têm em comum a necessidade de recomposição de recursos, mas diferem em resultados e nas formas de atuação.

Aqui são descritos os exemplos da Alemanha, Austria e Estados Unidos, tendo a experiência mais recente, relacionada à Austria, se iniciado há quase vinte e cinco anos.

VII.1 Alemanha

A política pública de incentivos às empresas constitui uma das principais características de cooperação entre público e privado a nível local.

Essa política de promoção da empresa se inicia em 1948, e tem quatro fases bem delineadas: a) a fase de reconstrução (1948/58) com a criação de empresas e se inicia a concorrência para instalação de empresas; b) a fase de expansão (1958/65), em que se verifica a industrialização das regiões agrícolas, com mobilização de contingentes de mão-de-obra disponível, com potencialização das infra-estrutura e

concorrência entre cidades para instalação de indústrias; c) a fase de intensificação da promoção da empresa (1965/74) com esforço para potencializar o crescimento regional, o reequilíbrio do bem estar entre as regiões, implantação e crescimento de instituições e iniciativas comerciais; d) a quarta fase, a partir de 1974, onde se observa uma certa estagnação das iniciativas de desenvolvimento econômico.

Nesse período, as próprias características da economia alemã, propiciaram algumas iniciativas, ligadas ao modesto crescimento do mercado interno (população decresceu), redução de jornadas de trabalho, disponibilidade maior para o lazer, estudo, cultura, ocorrendo escassez da mão-de-obra especializada e aumento de mão-de-obra especializada, jovem, que não se enquadrava nas exigências da economia reestruturada.

No âmbito das políticas de promoção regionais, as políticas de incentivo às empresas se fez de forma direta e indireta. No primeiro caso a intervenção se fez nas empresas isoladas. No segundo caso foram estabelecidos parâmetros gerais favoráveis ao seu desenvolvimento.

A promoção indireta se fez presente no caso das intervenções setoriais, situando-se aí a infra-estrutura de transportes do tipo construção de auto-estradas, canais, ferrovias e aeroportos.

Nesse caso, se fizeram presentes as intervenções da Comunidade Européia e de outras organizações supranacionais.

VII.2 Austria

A Austria é um país de longa tradição no que concerne à formação e fornecimento públicos, regulamentação e apoio financeiro à iniciativa privada, em nível local. Apesar disso se desenvolve no país uma adequação às tendências de privatização, pela necessidade de recursos públicos e de problemas de gestão em empresas e serviços públicos, bem como de mudanças ideológicas quanto ao fornecimento e produção de bens e serviços.

As formas tradicionais de financiamento dos orçamentos públicos locais, e para atender ao setor privados estão ligados à tributação, às transferências públicas, aos subsídios financeiros e imobiliários e aos créditos especiais públicos e privados.

A partir de 1970, foram utilizados na Austria, diversas formas de cooperação entre público e privado, existindo, no entanto, grandes variações na forma de empregá-las, seja quanto à amplitude, à forma de organização, a adoção em comunidades rurais ou urbanas e evolução no tempo.

Essas formas de cooperação vão desde a empreitada externa ou contracting out até algumas formas de investimento de capital privado em empresas públicas, associada a participação, em caráter minoritário, nos processos decisórios.

As formas utilizadas compreendem:

- a) Concessão de empreitada externa-produção de bens e serviços públicos locais via empresas privadas (coleta de lixo);

-
- b) Consultorias a empresas e indústrias-fornecimento de informações e conselhos oferecidos as empresas sobre localização, financiamento, aspectos legais e tramitação de papeis;
 - c) Leasing-financiamento aliado as atividades fiscais para aquisição de bens móveis locais, ou ao financiamento com facilidades fiscais aliado ao fornecimento de Know-how.
 - d) Joint-ventures - empresas de capital público e privado constituída por tempo limitado-não havendo exemplos a nível municipal, na Austria;
 - e) Co-participações público-privadas - forma de organização em que uma empresa privada ou indivíduos contribuem financeira ou materialmente para produção de um bem ou serviço público, como patrocinador - assistência social, artes;
 - f) Co-participação de pesquisa e desenvolvimento - associação entre universidades e órgãos públicos de pesquisa com empresas privadas;
 - g) Sociedades público-privadas (por ações), onde são realizados investimentos de capitais privados em empresas públicas, que vão até o limite, sendo mais comum a participação inferior a 50%, com participação no processo decisório (exportação, infra-estrutura, turismo);
 - h) Incubadoras para pequenas empresas: onde é feita a aquisição de antigos espaços industriais, que são reestruturados e sua cessão é feita em condições facilitadas em geral acompanhada de consultoria para o desenvolvimento de atividades artesanais e pequenas empresas;
 - i) Zonas de empresa ou distritos industriais e/ou de artesanato - áreas pré-determinadas de desenvolvimento, que se beneficiam de apoio via subsídios fiscais por tempo determinado, ou se beneficiam de áreas contendo facilidades (computador coletivo, infra-estrutura, eletricidade, etc.) comuns;
 - j) Concessões de Know-how - o acesso a um Know-how organizacional ou técnico é oferecido pelo setor privado ao setor público ou vice-versa;
 - k) O investimento de capital privado - é a aplicação de recursos financeiros privados em investimentos em empresas públicas no caso de sociedades em comandita, em que o investidor privado, é o sócio comanditário, mas não participa diretamente do processo decisório e desfruta de incentivos fiscais na realização dos investimentos.

Essa cooperação, no entanto, vem encontrando grandes obstáculos, dada a tradição do setor público nas atividades principalmente por estarem as empresas ligadas aos partidos políticos "Proporz", bem como os grupos de interesse. São ainda motivo de conflito os interesses entre empregadores e empregados e partidos políticos representativos desses grupos.

VII.3 Estados Unidos

Dos países pertencentes à Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento foi o EEUU que mais se distinguiu na cooperação público privado.

Essa prática vem do século XIX e constituiu critério geral que orientou o planejamento e as ações políticas governamentais desde a adoção do Administrative Procedures Act de 1946.

A partir de 1970 são observados os mais diversos tipos de privatização, estando registrados em torno de 30 mil casos em nível local ou estadual.

A cooperação entre público privado foi apenas uma das diversas estratégias adotadas para auxiliar as administrações municipais a enfrentar as restrições fiscais e a descentralização política.

Outras estratégias se destacam como programas de recuperação de custos, o uso de projetos de descentralização, acordos de co-produção, governo junto com instituições voluntárias ou sem fins lucrativos.

As duas formas mais difundidas de cooperação entre público e privado nos Estados Unidos dizem respeito à privatização de projetos (construção privada da infraestrutura) e o fornecimento de serviços por parte de empresas privadas.

A privatização dos projetos tornam fundamentais no desenvolvimento urbano pela necessidade de investimentos em infra-estruturas e os recursos disponíveis pelo poder público.

Em termos globais, os maiores aportes relativos de novos recursos nos Estados Unidos situa-se no campo das infra-estruturas públicas fundamentais - escoamento e tratamento de águas servidas, fornecimento de água, reciclagem e exploração energética do lixo.

Estudos feitos por sociedades de consultoria norte americanas demonstraram que a construção de infra-estrutura financiada pela iniciativa privada representa uma economia entre 20 e 4% em relação ao financiamento público, além de eficiência na construção.

Algumas questões ficam no entanto, pendentes, e estão relacionadas ao horizonte temporal em os níveis de serviço poderiam ser mantidos pelos executores privados e com a troca do monopólio público pelo privado com prejuízos para os usuários, bem como com os aspectos de fiscalização dos serviços pelo poder público.

BIBLIOGRAFIA

- Ataliba, Geraldo. Estudos e Pareceres de Direito Tributário, 1978.
- Brasil. Constituição: República Federativa do Brasil - Brasília: Senado Federal, 1988.
- Confederação Nacional do Transporte-CNT. Transporte Para o Futuro. Relatório da 1ª Conferência Nacional para Integração e Desenvolvimento do Transporte. Brasília, maio, 1992.
- Denys, Rubens Bayma. M.T. Palestra proferida na Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro, 6 de julho de 1994.
- Deodato, Alberto. Manual de Ciências das Finanças - 1974.
- Folha de São Paulo - 03/08/94.
- Gazeta Mercantil - 05/09/94, pg. 3.
- Goldman, Alberto. Reconstruindo Artérias para o Desenvolvimento: Um Projeto de Recuperação do Sistema de Transportes. Ministério dos Transportes. Brasília-DF, janeiro, 1993.
- IPEA/GEIPOT: Fontes de Financiamento para Subsetores de Transportes. Relatório Final - Versão Preliminar - Brasília, março, 1994.
- Ministério dos Transportes-MT. Departamento da Marinha Mercante-DMM. Diagnóstico do Fundo da Marinha Mercante. Relatório. Brasília, abril, 1993.
- Parceria Público-Privado: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais/orgs. E.S. Lodovici e G.R. Bernareggi, 1992.
- Relatório do Banco Mundial - 1994.
- Rocha, José. Impostos e a Concentração de Renda: as raízes da crise: causas, consequência e caminhos. Brasília, UNAFISCO, 1991.

