

METODOLOGIA DE IDENTIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS PASSÍVEIS DE SEREM UTILIZADOS NA CAPTURA DO EXCEDENTE FINANCEIRO GERADO AO SETOR PRIVADO POR INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM PROJETOS DE TRANSPORTES

Jocilene Otilia da Costa

Programa de Pós-Graduação em Transportes
Universidade de Brasília

RESUMO

Este trabalho apresenta o desenvolvimento de uma metodologia para capturar parte do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em projetos de transportes utilizando elementos de finanças públicas. Um estudo como esse se faz necessário para subsidiar novos investimentos em projetos de transportes, já que a escassez de recursos financeiros é presente em boa parte dos países da América Latina. Destaca-se que essa captura, para alguns países, pode ser considerada um elemento chave no crescimento econômico. A análise será feita considerando o código tributário brasileiro como estudo de caso e, portanto, os conceitos utilizados são os descritos no Código Tributário Nacional instituído em 1966. Assim sendo, os tributos estudados são: imposto, taxa e contribuição de melhoria.

ABSTRACT

This paper presents the development of a methodology to capture part of the financial surplus generated for the Private sector by public investments in transport projects using elements of public finances. A study like this is needed to support new investment projects in transport, since the scarcity of financial resources is present in much of Latin America. It is that the capture, for some countries may be considered a key element in economic growth. The analysis will be considering the Brazilian tax code as a case study and therefore the terms used are described in the National Tax Code introduced in 1966. Therefore, the taxes are studied: tax, toll and contributions for improvement.

1. INTRODUÇÃO

A demanda da sociedade por transportes tem apresentado um crescimento constante em diversos países, não comportado pela oferta desse serviço, o que impede o crescimento econômico desejado de tais regiões. Concomitantemente, a poupança do setor público é insuficiente para financiar os investimentos requeridos (Erhart e Palmeira, 2006).

Teixeira (2007) lembra que boa parte dos países da América Latina apresenta escassez de recursos para investimentos diretos em projetos de transportes. Em vista disto, muitos estudiosos sugerem a participação da iniciativa privada nas inversões públicas em projetos de transportes (Banco Mundial 2007; Bonomi e Malvessi, 2004; Pizzo, 1989). Observa-se que a participação da iniciativa privada viabiliza investimentos em projetos de transportes sem comprometer os recursos públicos, que são escassos.

Este estudo explora o financiamento de projetos de transportes e, principalmente, a possibilidade da utilização de tributos para capturar parte do excedente financeiro do setor privado, engenhado devido a investimentos públicos em projetos de transportes. Para tanto são apresentadas sete seções, iniciando com esta introdução, seguida da seção em que é apresentado o conceito de excedente financeiro. Na terceira descreve-se sobre a função das finanças públicas, na quarta seção é apresentada a situação do financiamento dos projetos de transportes no Brasil, já na quinta seção é apresentada a metodologia para capturar parte do excedente financeiro do setor privado, na sexta o estudo de caso e por fim, as considerações finais.

2. EXCEDENTE FINANCEIRO

Pindyck e Rubinfeld (2006) denotam o conceito de excedente financeiro como a diferença entre o valor de negociação de um produto e seu valor estimado, dada certa quantidade ofertada e/ou consumida do produto. O excedente é dividido em duas parcelas: o excedente do produtor e o excedente do consumidor (Pindyck e Rubinfeld, 2006; Vasconcelos e Oliveira, 2000; Varian, 2006).

O excedente do produtor seria então a diferença entre o valor de negociação do produto (preço de mercado) e o valor mínimo de venda do produto, dada a quantidade de oferta (Mishan, 1968; Helmberger e Rosine, 1980). O primeiro a definir o conceito de excedente do consumidor foi Marshall (1893) seguido por Mayer (1926). Segundo Varian (2006), o excedente do consumidor seria a diferença entre o valor de negociação do produto (preço) e o valor máximo que o consumidor estaria disposto a pagar pelo produto, seu *payoff*.

Isso posto, uma forma de estimar o excedente gerado numa relação entre produtor e consumidor e seus componentes, bastaria ter as funções demanda e oferta que regem tal relação econômica, o preço de mercado praticado e a quantidade total ofertada (Vasconcelos e Oliveira, 2000).

Aldigueri e Rocha (2008) apresentam o conceito de excedente graficamente em função das curvas de demanda e oferta e do preço de mercado para posteriormente analisarem como um projeto de transportes pode gerar uma excedente adicional.

Litman (2002) relaciona os possíveis impactos que um projeto de transporte pode trazer sendo esses: (i) melhorias na acessibilidade ao sistema de transporte e na mobilidade; (ii) aumento na produtividade econômica, de uma maneira geral; (iii) geração de renda (análise macroeconômica); (iv) aumento na segurança e confiabilidade das atividades de transporte; e (v) redução nos custos de transporte, conseqüentemente redução nos custos de produção. Lima Neto (2006) e Pamphile *et al.* (2008) trazem ainda a discussão a cerca da contribuição marginal que um projeto de transporte urbano traz na valorização imobiliária e na criação de novas oportunidades de uso do solo (novas atividades econômicas), antes inviáveis ou pouco atrativas ao setor privado.

Considerando os benefícios de um projeto de transporte, citados anteriormente, e que o transporte é elemento fundamental numa cadeia produtiva (Taaffe *et al.*, 1996; Cervero, 1998; Ballou, 2001; Orrico, 2005; Vasconcelos, 2007; Aragão, 2008), Aldigueri e Rocha (2008) demonstram, ainda que preliminarmente, como um projeto de transporte gera excedentes adicionais à economia. Esses autores mostram que projetos de transporte podem impactar num aumento da demanda por determinados produtos por meio da maior acessibilidade e mobilidade dos consumidores, produzindo conseqüentemente aumento do excedente agregado dos consumidores. Os autores também tratam de projetos de transporte que trazem a redução nos custos de transporte tanto de produtos, quando de deslocamento de consumidores, o que pode gerar um aumento de oferta, redução de preços de mercado e conseqüente aumento no excedente agregado dos produtores. Os mesmos ainda demonstram que projeto de transporte podem trazer incrementos simultâneos em termos de excedente agregado dos consumidores e produtores.

Contudo, é importante ressaltar que projetos de transporte também podem trazer deseconomias (Andrade, 1994; Taaffe *et al.*, 1996), ainda que inferiores aos benefícios gerados, mas que esta não foram tratadas por Aldigueri e Rocha (2008) e também não são foco desse trabalho.

3. FINANÇAS PÚBLICAS

Musgrave e Shoup (1970) definiram Finanças Públicas como sendo a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de problemas da política econômica que envolve o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos. Estudos recentes mostram que essa definição ainda é aceita (Castro, 1996; Giambiagi e Além, 2000).

Já Musgrave e Musgrave (1980) destacam que a função das finanças públicas é precisamente pesquisar de que forma a eficácia da formulação e aplicação de políticas pelo setor público pode ser melhorada. Os autores relatam que as políticas que o setor público pode utilizar em busca dessa eficácia são: distributivas, estabilizadoras e alocativa. A política distributiva está associada a ajustes na distribuição de renda que permitindo que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. Ao mesmo tempo em que a política estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico. No caso da política alocativa há a abordagem sobre o fornecimento de bens públicos.

Sendo assim, considerando as políticas distributivas e estabilizadoras, que são as políticas que envolvem os recursos públicos, Musgrave e Musgrave (1980) descrevem que existem diversos mecanismos que favorecem uma melhor administração orçamentária por parte do Poder Público. Esses mecanismos são os instrumentos fiscais e monetários.

Segundo os autores, os instrumentos fiscais da política distributiva, que favorecem a distribuição de renda mais direta, são: i) transferências, combinando imposto de renda progressivo; ii) utilização do imposto de renda progressivo para financiamento de serviços públicos; e iii) conjunto de impostos e subsídios. Admite-se que o imposto sobre a renda seja o melhor instrumento, pois esse não interfere nas decisões de produção e consumo (Musgrave e Musgrave, 1980).

Quanto à política estabilizadora, são mencionados pelos autores os instrumentos fiscais e monetários. Os instrumentos fiscais apresentados são: alíquotas tributárias; mudanças nos gastos governamentais. Níveis mínimos de reserva para os bancos, taxas de desconto são alguns exemplos de instrumentos monetários da política estabilizadora. Embora as medidas fiscais e monetárias sejam complementares, elas diferem quanto ao seu impacto. Assim, a utilização de ambas numa combinação apropriada permite o alcance de um maior número de objetivos do que seria possível alcançar caso apenas um desses instrumentos fosse utilizado.

Musgrave e Musgrave (1980) destacam ainda que o tributo é a forma mais tradicional de financiar investimentos públicos, remontando a época antiga. Logo, considerando os instrumentos fiscais e monetários compreendidos pela função das finanças públicas, o enfoque do presente estudo é a utilização de tais instrumentos, explicitamente os tributos, para capturar parte do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em projetos de transportes.

4. FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE TRANSPORTES

Aragão (2006) mostra em seu trabalho que atualmente, para financiamentos de projetos de transportes, no Brasil e no mundo, são utilizados mecanismos financeiros para arrecadar recursos, assim como parcerias entre o Poder Público e o setor privado. Segundo o autor os recursos financeiros para financiamentos de tais projetos podem ser procedentes ou do usuário, ou do beneficiário indireto ou da sociedade em geral, porém parte desses recursos é garantida pelas finanças públicas. Assim, para o autor, as tarifas, as taxas e os impostos são os instrumentos que alimentam o orçamento ou fundos fiscais vinculados aos investimentos em projetos de transportes.

O Poder Público, mundialmente, conta também com a atuação das empresas estatais no que tange a financiamento de transportes. No entanto, para que essas empresas possam cumprir o seu papel precisam de recursos financeiros. Logo, Pêgo Filho *et al.* (1999) destacam que a principal fonte de recursos das empresas estatais são as operações de crédito, interna e externa. E ainda, segundo os autores, os principais agentes financeiros externos são: (i) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e (ii) o Grupo do Banco Mundial representado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID).

Já Pessoa (1993) destaca como funciona o financiamento do setor rodoviário no mundo. Para o autor, considerando tanto os objetivos econômicos e financeiros específicos quanto à viabilidade política, são utilizadas as seguintes alternativas na origem de recursos financeiros: receitas fiscais gerais, receitas fiscais vinculadas e pedágios/concessões. Para o autor, as receitas gerais podem advir de impostos gerais (de renda, de importação, sobre produtos industrializados, por exemplo, ou encargos cobrados aos usuários diretos das rodovias sob a forma de impostos (pneus, combustível e lubrificantes) ou ainda de taxas sobre licenciamento e registro de veículos rodoviários e de motoristas.

Outro estudo sobre a experiência mundial na captação de recursos financeiros para financiar projetos de transportes foi feito por Lacerda (2005), que relata sobre a forma de obtenção de recursos financeiros na União Européia para investimentos em projetos de infraestrutura rodoviária. Segundo o autor, a Comissão Européia vem trabalhando na implantação de um sistema de cobrança dos usuários pela utilização da infraestrutura de transporte dos países da região, adotando a metodologia de precificação pelo custo marginal social.

5. METODOLOGIA

Nesta seção é apresentada uma metodologia para definição de um tributo passível de ser utilizado na captura do excedente financeiro do setor privado oriundos de projetos de transportes. A metodologia é apresentada na Figura 1.

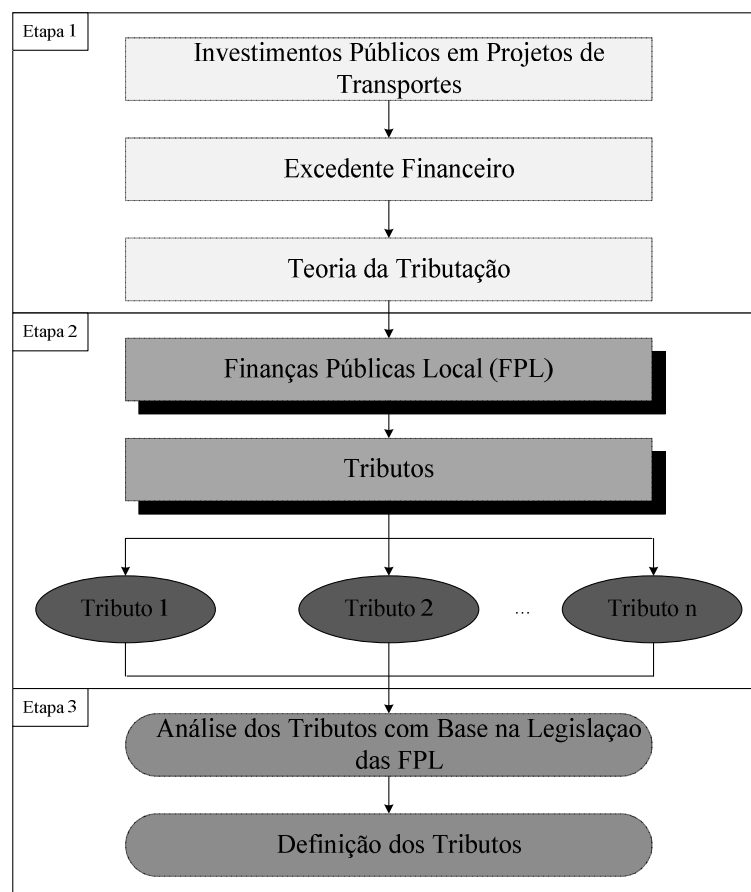


Figura 1: Metodologia para identificação dos mecanismos tributários passíveis de serem utilizados na captura do excedente financeiro

A metodologia apresentada é composta por três etapas, como pode ser observada na Figura 1. Na Etapa 1 é feita uma revisão bibliográfica dos conceitos a serem utilizados para identificação dos tributos de uma determinada região. Já na Etapa 2 é feito um estudo das Finanças Públicas do Local (FPL), seguida da identificação dos tributos passíveis de serem utilizados na captura do excedente. Por último, na Etapa 3, são analisados e definidos os tributos passíveis de serem utilizados na captura do excedente do setor privado oriundos de projetos de transporte.

6. ESTUDO DE CASO

Diante do que foi exposto, nesta seção é feito o estudo de caso da metodologia apresentada, tendo como objeto de estudo o Brasil e sua legislação, por ser o país mais representativo economicamente e territorialmente na América Latina. O estudo é apresentado seguindo a estrutura da Figura 1. Assim sendo, cada uma das Etapas são descritas a seguir:

Destaca-se que, anteriormente, nas seções dois e três foi apresentado o conceito de excedente financeiro, assim como, o conceito e a função das finanças públicas. Sendo assim, inicialmente, apresenta-se o conceito de tributo descrito no art. 3 do Código Tributário Nacional do Brasil e que descreve o tributo como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Brasil, 1966).

No entanto, Oliveira *et al.* (2006) apresentam algumas características que podem ser identificadas na definição de tributo e que, segundo os autores, são necessárias para um melhor entendimento do conceito descrito no Código Tributário Nacional, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Observações sobre a definição de tributo

Expressão	Observações dos autores
Prestação pecuniária	significa que o tributo deve ser pago em unidades de moeda corrente, inexistindo o pagamento <i>in natura</i> ou <i>in labore</i> , ou seja, o que é pago em bens ou em trabalho ou em prestação de serviço;
Compulsória	obrigação independente da vontade do contribuinte;
Em moeda ou cujo valor se possa exprimir	os tributos são expressos em moeda corrente nacionais (reais) ou por meio de indexadores (ORTN, OTN, BTN, Ufir);
Que não constitui sanção de ao ilícito	as penalidades pecuniárias ou multas não se incluem no conceito de tributo, assim, o pagamento de tributo não decorre de infração de determinada norma ou descumprimento da lei;
Instituída em lei	só existe a obrigação de pagar um tributo se uma norma jurídica com força de lei estabelecer essa obrigação.

Os autores observam que cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, a autoridade não possui liberdade para escolher a melhor oportunidade de cobrar o tributo, a lei já estabelece todos os passos a serem seguidos. Observa-se que o art. 4 do Código Tributário Nacional versa sobre a natureza jurídica do tributo, sendo essa natureza jurídica específica do tributo determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-las: (i) a denominação e demais características formais adotadas pela lei; e (ii) a destinação legal do produto da sua arrecadação (Brasil, 1966).

Segundo Oliveira *et al.* (2006), no que se refere às espécies de tributos, o Sistema Tributário Brasileiro está estruturado de forma a permitir ao Estado a cobrança de: (i) impostos: que decorrem de situação geradora independente de qualquer contraprestação do Estado em favor do contribuinte; (ii) taxas: que estão vinculadas à utilização efetiva ou potencial por parte do contribuinte, de serviços públicos específicos e divisíveis; e (iii) contribuições de melhoria: que são cobradas quando do benefício trazido aos contribuintes por obras públicas.

Oliveira *et al.* (2006) destacam ainda que, no Brasil, as taxas e contribuições de melhoria têm pouco significado no que se refere ao montante arrecado pelo Poder Público, assim como no impacto causado ao contribuinte. No entanto, os tributos representam o instrumento do qual o Estado dispõe tanto para angariar recursos financeiros visando gerir a Administração Pública e permitir investimentos em obras públicas, como também para direcionar o comportamento da economia.

Portanto, se faz necessário entender como cada um desses elementos pode contribuir para o estudo, ou seja, como cada elemento pode ser utilizado na possível captura, pelo Poder Público, do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em projetos de transportes. Para tanto, são mostradas as características de cada tributo no contexto transportes.

6.1.1. Características dos Impostos no Contexto Transportes

O Código Tributário Nacional – CTN versa que imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação, independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (Brasil, 1966). No Brasil, muitos dos impostos são voltados para

arrecadar recursos financeiros visando ao financiamento do setor de transportes (por exemplo, o imposto sobre serviços de transportes e comunicações), porém a crescente demanda social nesse setor permite concluir que a arrecadação dos impostos não é suficiente para atender a demanda. Outra justificativa é que esses recursos financeiros não estão sendo bem aplicados no setor. Concomitantemente, percebe-se a insuficiência de medidas administrativas para melhorar a aplicação dos impostos arrecadados; isto não pode ser deixado de lado, pois o Brasil conta com uma das maiores cargas tributárias mundiais, especialmente no quesito impostos.

De acordo com o CTN, os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam no código tributário, com as competências e limitações nele previstas. Porém, o art. 76 do Código Tributário Nacional trata dos impostos extraordinários, que na iminência ou no caso de guerra externa, a União pode instituir, temporariamente, impostos extraordinários compreendidos ou não entre os referidos nesta Lei, suprimidos, gradativamente, no prazo máximo de cinco anos, contados da celebração da paz (Brasil, 1966).

A criação de um novo imposto, que seria usado para capturar parte do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em transportes, é dificultada pelo texto que compõe o CTN. Então, uma alternativa para que se possa lançar mão desse instrumento é que seja feito o que ocorreu com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), quando houve a reformulação de um imposto.

A reformulação da CIDE aconteceu com a substituição de uma série de subsídios que eram embutidos nos preços dos derivados de petróleo, extintos pela legislação que flexibilizou o setor do petróleo no Brasil. Portanto, não constituiu um novo ônus fiscal para a sociedade. A Parcela de Preço Específico (PPE), por outro lado, era integralmente utilizada para subsídios e não contribuía para o caixa geral da União. A aprovação da CIDE se deu devido à necessidade de se dispor de uma fonte segura para financiar a recuperação, a modernização e a ampliação do sistema federal de transportes. O mesmo ocorre nos dias atuais.

Logo, conclui-se que, para capturar parte do excedente financeiro do setor privado gerado por investimentos públicos em projetos de transportes por meio de imposto, pode ser feita uma reformulação em que se acrescente a um imposto já existente o valor que se deseja capturar. No entanto, é preciso garantir que esse valor seja repassado para o financiamento do setor de transportes, exigindo uma prestação de conta transparente por parte dos administradores.

6.1.2. Características das Taxas no Contexto Transportes

As taxas instituídas pelo poder público são necessárias em razão da necessidade de arrecadação tributária do Estado, para fins de financiamento dos serviços públicos, da recuperação de investimentos realizados em infraestruturas e para a realização de ações sociais, implementando a política urbana. A definição e a aplicação deste instrumento estão no Código Tributário Nacional, na qual delega à União, aos Estados e aos Municípios a instituição de tributos (Brasil, 1966).

Como foi dito, as taxas são vinculadas à utilização efetiva ou potencial por parte do contribuinte, de serviços públicos específicos e divisíveis. Então, é analisada a possibilidade

do uso desse tributo para capturar parte do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em projetos de transportes.

Inicialmente, cabe destacar que, de acordo com o art. 77 do CTN, as taxas devem ser cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. No mesmo artigo é mostrado que o fato gerador desse tributo é o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. O art. 77 do CTN ainda realça que a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idêntico ao do tributo imposto e nem ser calculada em função do capital das empresas (Brasil, 1966).

Já o art. 79 do CTN descreve os serviços públicos citados no art. 77, sendo eles: (i) utilizados pelo contribuinte, efetivamente ou potencialmente; (ii) específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas; e (iii) divisíveis, quando suscetíveis à utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários (Brasil, 1966).

Logo, Analisando os artigos do CTN referentes à criação de uma taxa, observa-se que não há restrição, caso o Poder Público queira criar uma taxa para capturar parte do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em projetos de transportes. Uma ressalva é como elaborar esta taxa. No quesito “como elaborar a taxa”, basta seguir o embasamento dado pelo CTN por meio dos elementos fundamentais do tributo.

6.1.3. Características das Contribuições de Melhoria no Contexto Transportes

O CTN estabelece um importante instrumento tributário, pouco utilizado no País, que é a Contribuição de Melhorias. Esta ferramenta consiste na cobrança direta aos contribuintes de um valor sobre os benefícios gerados a partir da realização de obras públicas em uma dada localidade.

A contribuição de melhoria é um tributo que tem como finalidade cobrar dos favorecidos os benefícios oriundos de operações urbanas financiadas pelo poder público. A natureza dessa cobrança é a recuperação aos cofres públicos da valorização imobiliária proveniente de obras públicas de infraestrutura urbana. Sua aplicação atualmente segue o que prescreve o CTN, que prevê em seu art. 5º a necessidade da elaboração de um edital que deverá conter: (i) memorial descritivo do projeto; (ii) orçamento do custo da obra; (iii) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição de melhoria; (iv) delimitação da zona beneficiada; e (v) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas (Brasil, 1966).

Identificam-se outros pontos que deve conter o edital elaborado para a aplicação da contribuição de melhoria, são eles: (i) fixação de prazo não inferior a trinta dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos anteriormente; (ii) regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o texto apresentado no parágrafo anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial; e (iii) estudo das cadeias produtivas beneficiadas com a implementação do projeto de transportes.

A necessidade do edital dá-se porque, de acordo com o CTN, a contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere o memorial descritivo, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização. É previsto também no CTN que, por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo (Brasil, 1966).

Para a aplicação deste tributo deve-se estabelecer a área de influência direta do empreendimento. Após a delimitação da área, uma análise dos imóveis integrantes dessa área deve ser realizada no período anterior e posterior ao projeto implementado, com o intuito de saber qual o valor incorporado na valorização dos imóveis. O fator de absorção acima referido deve ser definido com base na área construída do imóvel ou do terreno que se valorizou, levando em consideração o valor a ser recuperado com a valorização, não devendo exceder o limite do custo total de implantação.

Diversos municípios brasileiros vêm utilizando este tipo de tributo para financiamento de obras de infraestrutura urbana, como por exemplo, pavimentação, drenagem, saneamento básico e iluminação pública. Um exemplo a ser citado é o do município de Guarujá, no estado de São Paulo que devido à escassez de recursos, a administração da cidade reestruturou o Código Tributário Municipal para realizar a correta cobrança da Contribuição de Melhoria (Caldas e Silva, 2000).

Segundo Caldas e Silva (2000), a aplicação deste tributo segue todo o processo previsto no Código Tributário Nacional, sendo a cobrança realizada pela construtora ou através de boletos de cobrança àqueles que não aderiram ao plano de financiamento da incorporadora. Todo o processo licitatório e de acompanhamento das etapas da obra deve ser o mais transparente possível, com a participação dos entes financiadores, ou seja, a comunidade, ao longo de todo o processo.

Apesar desses inúmeros dispositivos presentes na Legislação Federal, poucas são as tentativas de implementá-las no planejamento urbano e como instrumento de captura do excedente financeiro gerado por investimentos públicos em projetos de transportes.

A Contribuição de Melhoria para capturar parte do excedente financeiro do setor privado oriundo de investimentos públicos em projetos de transportes depara-se com algumas barreiras, já que esse tributo trabalha somente com a valorização imobiliária urbana. Porém, assim como o imposto, sugere-se uma reformulação no CTN que permita a aplicação desse tributo, independentemente da área.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise feita no presente estudo envolve os mecanismos das finanças públicas. No Brasil, hoje, as finanças públicas atuam por meio dos tributos, sendo eles: impostos, taxas e contribuição de melhoria. A elaboração da Tabela 2 foi feita com base na análise dos tributos, abordados no estudo de caso, e contempla o resultado quanto a possibilidade de uso, a justificativa e adaptações possíveis na utilização de cada tributo na captura de parte do excedente financeiro do setor privado gerado por investimentos públicos em projetos de transportes.

Tabela 2: Resumo das análises dos tributos para capturar parte do excedente financeiro do setor privado gerado por investimentos públicos em projetos de transportes

Tributo	Resultado	Justificativa do Resultado
Imposto	Sim, depende da situação	O CTN dificulta a criação de novos impostos, sendo permitidos impostos extraordinários, que, em algumas situações, não se aplicam ao presente estudo por serem de caráter provisório
Taxas	Sim	Devido à necessidade do Poder Público arrecadar recursos financeiros para fins de financiamento dos serviços públicos, o CTN permite a criação de novas taxas, desde que não haja semelhança com o fato gerador do tributo imposto
Contribuição de Melhoria	Sim para zona urbana e não para zona rural	Conforme o texto do CTN a Contribuição de Melhoria deve ser utilizada para a valorização de imóveis na zona urbana, o que resolveria a captura do excedente financeiro do setor privado no setor urbano

A Tabela 2, elaborada com base na legislação tributária brasileira e nas análises feitas, também permite inferir dentre os tributos estudados qual seria o melhor mecanismo para capturar parte do excedente financeiro do setor privado gerado por investimentos públicos em projetos de transportes.

Portanto, dos três tributos estudados conclui-se que apenas um deles, as taxas, pode ser utilizado, sem restrições, para capturar parte do excedente financeiro gerado ao setor privado por investimentos públicos em projetos de transportes. No caso dos impostos e da contribuição de melhoria, a legislação brasileira, como é hoje, não permite o uso de tais mecanismos, para que esses dois elementos possam ser utilizados na captura de parte do excedente financeiro é necessário fazer adaptações no CTN, e que foram sugeridas na Tabela 2.

Porém, apesar das taxas se apresentarem como passíveis de serem utilizadas na captura de parte do excedente financeiro do setor privado devem ser feitas outras análises que englobe a avaliação social de projetos, ou seja, é importante saber os efeitos na sociedade, caso venha a ser utilizado um mecanismo para tal captura. Recomenda-se também um estudo em que seja avaliado o impacto que a captura do excedente financeiro gerado no setor privado por inversões públicas em projetos de transportes pode gerar aos cofres públicos, assim como, o desenvolvimento de uma metodologia para calcular o valor do excedente financeiro gerado no setor privado por inversões públicas em projetos de transportes, já que esses temas não foram abordados no presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldigueri, D. R.; Rocha, C. H. (2008) *Excedente financeiro gerado pelo transporte e a possibilidade de uso no financiamento de projetos de transporte* In: XXII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. ANPET, Fortaleza.
- Andrade, J. P. (1994) *Planejamento dos Transportes*. João Pessoa. Editora Universitária/UFPB.
- Aragão, J. J. G. (2006) Curso de gestão integrada da mobilidade urbana, *Módulo 5 – Financiamento dos transportes urbanos*. Ed: Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades e Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Aragão, J. J. G. (2008) Fundamentos para Engenharia Territorial. *Texto para Discussão 02*. CEFTRU/UnB. Brasília.
- Ballou, R. H. (2001) *Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: Planejamento, Organização e Logística Empresarial*. Tradução: Elias Pereira, 4 ed. Bookman, Porto Alegre, 532p.

- Banco Mundial. (2007) *Como Revitalizar os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil: Políticas Públicas para uma Melhor Participação do Setor Privado*. Volume I: Relatório Principal. Relatório n°. 36624-BR. Banco Mundial, Washington.
- Bonomi, C. A.; Malvessi, O. (2004) *Project Finance no Brasil: fundamentos e estudo de casos*. 2 ed, Atlas, São Paulo.
- Brasil (1966) Código Tributário Brasileiro. Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (alterada pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Internet: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil/Leis/L5172.htm>.
- Caldas, E. L., Silva, G. H. P. (2000) *Contribuição de melhoria*. In: Dicas Instituto Polis – Idéias para a ação municipal. n°152. Internet: http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_101.pdf.
- Castro, R. G. (1996) *Finanças públicas*. 2 ed. Vestcon, Brasília.
- Cervero, R. (1998) *The Transit Metropolis: a global inquiry*. Washington: Island Press, USA, 464p.
- Contador, C. R. (1988) *Avaliação Social de Projetos*. Atlas. 2. ed, São Paulo.
- Erhart, S.; Palmeira, E. M. (2006) *Análise do setor de transporte*. Observatório de La Economía Latinoamericana, n 71.
- Giambiagi, F.; Além, A. C. (2000) *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2 ed. Campus. Rio de Janeiro.
- Helmberger, P. Rosine, J. (1980). Measuring Producer's Surplus. *Southern Economic Journal*, Vol. 46, No. 4, pp. 1175-1179. Published by: Southern Economic Association Stable. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1057251>>. Acessado em 07/06/2008.
- Lacerda, S. M. (2005) O financiamento da infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. *BNDES Setorial*. n. 21, p. 141-159, mar. 2005. Rio de Janeiro.
- Lima Neto, V. C. (2006). *Uma Metodologia para estimar a mais-valia imobiliária decorrente de intervenções em Infra-Estrutura de Transporte Público*. Dissertação de Mestrado, Publicação T.DM 010-A/2006, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília. 140p. Brasília.
- Litman, T. (2002). *Transportation Cost Analysis: Techniques, Estimates and Implications*. A guidebook for quantifying the full costs and benefits of different transportation modes, Victoria Transport Policy Institute, Canadá. Disponível em: <<http://www.vtpi.org/tca/>>. Acesso em: 06 mar. 2008.
- Marshall A. (1893). Consumer's Surplus. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 3, pp. 90-93. Published by: Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science. Disponível: <<http://www.jstor.org/stable/1009153>> Acessado em: 02/04/2008.
- Mayer, J. (1926). Consumer's Surplus. *The American Economic Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 77-80. Published by: American Economic Association. Disponível:<<http://www.jstor.org/stable/1811409>> Acessado em: 07/06/2008.
- Miller, R. L. (1981) *Microeconomia*. McGrawHill, Rio de Janeiro.
- Mishan, E. J. (1968). What is Producer's Surplus? *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 5, pp. 1269-1282. Published by: American Economic Association Stable. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1814027>> Acessado em 07/06/2008.
- Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B. (1980) *Finanças Públicas – Teoria e Prática*. Campus. Rio de Janeiro.
- Musgrave, R. A.; Shoup, C. S. (1970) *Readings in the economics of taxation*. Allen & Unwin, London.
- Oliveira, L. M.; Chiericato R.; Perez Júnior, J. H.; Gomes, M. B. (2006) *Manual de contabilidade tributária*. 5 ed. Atlas. São Paulo.
- Orrico, R. D. (2005) Transporte e Desenvolvimento – Uma reflexão sobre a pavimentação da BR-163. Livro Amazônia Revelada, Org. Torres, M., Brasília, DF, páginas 425-459.
- Pamphile, R. C.; Orrico Filho, R. D.; Aragão, J. J. G. (2008) *Refletindo sobre a captura de valor: um mecanismo social de financiamento de infra-estruturas de transporte* In: XXII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. ANPET, Fortaleza.
- Pêgo Filho, B.; Cândido Júnior, J. O.; Pereira, F. (1999) Investimento e financiamento da infra-estrutura. *Texto para discussão 680*. IPEA, Brasília.
- Pessoa, R. S. (1993) Fontes de financiamento para a infra-estrutura rodoviária federal: necessidade de recomposição. *Texto para discussão 293*. BNDES. Rio de Janeiro.
- Pindyck, R. e Rubinfeld, D. (1999) *Microeconomia*. Pearson, São Paulo
- Pizzo, M. R. R. (1989) *Participação do setor privado nas áreas de infra-estrutura*. http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_ideias/livro-12.pdf. Acessado em: abr. 2008.
- Taaffe, E. J.; Gauthier, H. L. e O'Kelly, E. M. (1996) *Geography of Transportation*, 2nd Ed: Prentice Hall, United States, 422p.
- Teixeira, K. M. (2007) *Infra-estrutura brasileira de transportes: uma das piores da América Latina*. 2007. http://www.ntcelogistica.org.br/arquivos/tecnicos/Mortara_AL.pdf. Acessado em: abr. 2008.
- Varian, H. (2003) *Microeconomia: princípios básicos*. Campus. Rio de Janeiro.

Vasconcelos, L. F. S. (2007) *O aeroporto como integrante de um projeto de desenvolvimento regional: a experiência brasileira*, Dissertação de Mestrado, Publicação T-DM 008-A/2007, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 149p.

Vasconcelos, M. A. S.; Oliveira, R. G. (2000) *Manual de microeconomia*. 2 ed. Atlas, São Paulo, 317p.

Jocilene Otilia da Costa
Mestre em Transportes
jocilene.mt@gmail.com
Universidade do Minho – Departamento de Engenharia Civil
Campus de Azurém – Guimarães – Portugal
Código Postal: 4800-058