

TEXTO PARA DISCUSSÃO N.º 293

# Fontes de Financiamento para a Infra-estrutura Rodoviária Federal: Necessidade de Recomposição

Ruy Silva Pessoa

FEVEREIRO DE 1993

## **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 Coordenação 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**

Líscio Fábio de Brasil Camargo

### **DIRETOR EXECUTIVO**

Antônio Nilson Craveiro Holanda

### **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Antônio Emílio Sendim Marques

### **DIRETOR DE PESQUISA**

Ricardo Varsano

### **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antônio Carlos da Ressurreição Xavier

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

### **SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17.º andar

CEP 20.020 - Rio de Janeiro - RJ

---

## SUMÁRIO

---

1. INTRODUÇÃO
2. FONTES DE FINANCIAMENTO — SISTEMA TRIBUTÁRIO INSTITUÍDO E IMPLANTADO A PARTIR DE 1945
3. O SISTEMA TRIBUTÁRIO VIGENTE E CONSEQUÊNCIAS
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

BIBLIOGRAFIA

---

FONTES DE FINANCIAMENTO PARA A INFRA-  
ESTRUTURA RODOVIÁRIA FEDERAL:  
NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO\*

**RUY SILVA PESSOA**

\* *Da Coordenação de Política Setorial do IPEA*

---

## SINOPSE

---

Este trabalho objetiva apontar os problemas relativos ao financiamento da infra-estrutura rodoviária federal em consequência da reforma tributária instituída pela Constituição de 1988. Além de apresentar as principais fontes de financiamento do setor rodoviário, antes e após a nova Carta Constitucional, menciona, de forma sintética, a prática internacional para o custeio da infra-estrutura rodoviária.

Finalmente, são feitas algumas considerações sobre a atual situação da malha rodoviária federal pavimentada e a necessidade de se recomponem as fontes de financiamento do referido setor rodoviário federal.

---

---

## 1. INTRODUÇÃO

As atividades de construção, manutenção, operação e administração da infra-estrutura rodoviária federal são de responsabilidade do governo federal. Os serviços de construção e manutenção, em sua maior parte, são realizados pela iniciativa privada, enquanto os demais são executados diretamente pelo governo, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — DNER.

A função básica de uma rodovia é proporcionar mobilidade e acesso a bens e serviços. Mobilidade pode significar facilidade de mover-se, deslocar-se. Para ocorrer um deslocamento, necessita-se, basicamente, de oferta de infra-estrutura e demanda pelos serviços de transporte. Através da oferta, torna-se possível a realização do transporte, cujo principal agente é o governo. A demanda pode ser representada pela iniciativa privada (transportadores de bens e/ou pessoas, fabricantes de veículos, produtores e revendedores de combustíveis, peças e acessórios de reposição de veículos, etc.), empresas públicas e a sociedade em geral.

Sob o ponto de vista econômico, a oferta de rodovias deveria ocorrer, na forma, no tempo e no lugar de conveniência para os consumidores de bens e serviços, ao menor valor monetário e maior segurança. O desequilíbrio entre a oferta adequada e a demanda pode gerar reflexos imediatos nos custos do transporte e garantia do bem ou serviço, traduzidos, em geral, pelos aumentos nos preços operacionais dos veículos e número de acidentes. Cabe salientar que a inadequada manutenção rodoviária resulta em "deseconomias" aos usuários diretos das vias.

A qualidade de uma rede rodoviária, além de interferir nos diversos custos dos agentes relacionados com o transporte rodoviário (embarcadores, passageiros, etc.), depende da aplicação de recursos financeiros suficientes para garantir a manutenção, a segurança e satisfatória operação da malha, o que não vem ocorrendo, principalmente, após a reforma tributária aprovada pela Constituição de 1988.

Pode-se afirmar que a nova Carta, para o setor rodoviário federal, provocou o esvaziamento financeiro na União ao transferir, para os estados e municípios, a arrecadação de tributos provenientes das fontes tradicionais de financiamento daquele setor.

## 2. FONTES DE FINANCIAMENTO — O SISTEMA TRIBUTÁRIO INSTITUÍDO E IMPLANTADO A PARTIR DE 1945

A consolidação de uma política de financiamento para o subsetor ocorreu através do Decreto-Lei nº 8.463, de 27/12/45, que reorganizou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — DNER — e criou o Fundo Rodoviário Nacional — FRN — formado com recursos do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos — IULCLG. Este imposto era distribuído entre as três esferas de governo, com cerca de dois terços do seu valor, nos anos recentes, destinado aos estados, territórios e Distrito Federal para a execução dos seus respectivos sistemas rodoviários. O FRN tinha como objetivo custear os programas de construção, conservação e melhoria das rodovias compreendidas no Plano Rodoviário Nacional — PNV.

Como se verificou que os usuários, mediante o IULCLG, não estavam pagando a totalidade dos preços econômicos de construção e manutenção das rodovias, foram criados novos tributos (TRU, ISTR) e pedágios, os quais eram considerados como contrapartida ao setor público pelos custos decorrentes da construção e manutenção das rodovias.

### 2.1 Contribuição dos Usuários

---

Os recursos associados com a operação do subsetor, até 1988, vinham sendo gerados através da cobrança do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos — IULCLG, da Taxa Rodoviária Única — TRU, do Imposto Sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas — IST — e de pedágio cobrado em alguns poucos trechos.

O IULCLG é a forma de tributação mais adequada à função de tributo variável para financiar a manutenção do subsetor, em face de sua possibilidade de ajuste à intensidade e à frequência de uso das rodovias, vez que os usuários o pagam no preço do combustível consumido pelos seus veículos.<sup>1</sup> Os recursos oriundos desse imposto eram transferidos à União, estados e municípios através de quotas-partes incidentes sobre a gasolina e óleo diesel.

O Imposto sobre os Serviços de Transportes Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Passageiros e Cargas — ISTR — originou-se do Imposto Sobre o Transporte Rodoviário de Passageiros, criado em 28 de fevereiro de 1967. Posteriormente, em 26 de dezembro de 1975, a sua incidência foi estendida ao transporte rodoviário de carga. Esse imposto recaía sobre os prestadores de serviços de transporte rodoviário cujo valor corresponderia a 5% da passagem ou do frete do transporte, ou seja, 5% do preço do serviço.

A Taxa Rodoviária Federal destinava-se ao custeio de projetos e obras de manutenção de rodovias federais. A Taxa Rodoviária Única — TRU — visava à eliminação do problema de múltipla tributação, uma vez que era permitida às diversas unidades da Federação a cobrança de taxas de registro e licenciamento de veículos, em substituição à taxa federal. A TRU foi instituída em 21 de outubro de 1969. Considerava-se como fato gerador da TRU o registro e o licenciamento de veículos rodoviários. Sua base de cálculo incluía variáveis técnicas, tais como peso, capacidade de transporte e modelo, e seu valor não poderia ultrapassar a 2% do valor venal do veículo. Em 1986, a TRU foi substituída pelo Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores — IPVA, cuja arrecadação é, atualmente, destinada aos estados e aos municípios.

Outro componente da estrutura de tributos provenientes dos usuários das rodovias era o pedágio, cuja cobrança nos segmentos da malha federal foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969. Seu fato gerador é o uso das vias públicas integrantes do sistema rodoviário federal. A cobrança do pedágio ocorria em apenas cinco subtrechos das rodovias BR-116 , BR-101 (ponte Rio-Niterói), BR-493/116 e BR-040.

O DNER era o órgão responsável pela elaboração e proposição das tabelas de pedágio, cuja colocação em vigor era realizada pelo Ministério dos Transportes. Considerava-se, no cálculo, o custo de construção da estrada e dos melhoramentos existentes ou a serem introduzidos visando à comodidade e à segurança dos usuários, acrescidos dos custos operacionais, administrativos e fiscais [GEIPOT – SNT – MINFRA (1992)].

Cabe observar que os preços dos derivados incluem, além dos custos e impostos, uma parcela denominada "encargos parafiscais", que corresponde à diferença entre o preço de venda do produto e a soma dos custos com os impostos (IULCLG e Adicional).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O imposto do tipo Variável varia com a quantidade de uso da rodovia; o Fixo é cobrado de forma indireta e independe da quantidade de uso. Outros tipos de impostos podem ocorrer como complementares a esses mencionados (tributos gerais, pedágios e outros). Ver *Contribuição dos Usuários do Sistema Rodoviário - GEIPOT - 1982*.

<sup>2</sup> Parcela de compensação dos derivados de petróleo - incide sobre a gasolina, óleo diesel e lubrificantes.

---

## 2.2 Recursos Não-Oriundos do Setor

São recursos provenientes de transferências gerais dos Tesouros: Nacional, Estaduais e Municipais. Podem ser considerados como parcelas de recursos globais do Tesouro, constante de lei orçamentária, que a cada ano são alocadas ao subsetor. Estes recursos originavam-se da cobrança de outros tributos não oriundos do subsetor e da emissão tanto de títulos públicos quanto de moeda.

Outros itens da arrecadação tributária contribuíram para o financiamento do transporte rodoviário, até a promulgação da Constituição de 1988. Na esfera federal, podem-se destacar: os recursos provenientes do Imposto de Renda (pessoas físicas e jurídicas); do Imposto sobre Produtos Industrializados; do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos; do Imposto Único Mineral; do Imposto de Importação, Imposto de Exportação, e *Royalties*. No âmbito estadual destacavam-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias; o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (metade) e o Imposto Territorial Rural. Na esfera municipal, o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (parte) e Imposto Predial e Territorial Urbano.

## 2.3 Operações de Crédito Interno e Externo

O financiamento de itens específicos de obras e serviços no subsetor advém também de operações de crédito. Os principais agentes financeiros são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento — BIRD — e o Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID.

Em suma, a arrecadação dos recursos destinados ao financiamento das diversas atividades desenvolvidas pelo subsetor rodoviário, até a promulgação da Constituição de 1988, foi efetuada, basicamente, de três formas :

- cobrança, pelo setor público, de tributos específicos e tarifas junto aos usuários;
- cobrança, pelo setor público, de tributos gerais junto à sociedade; e
- operações de crédito, interno e externo, que teriam de ser ressarcidas mediante uma das duas fontes anteriores.

## 3. O SISTEMA TRIBUTÁRIO VIGENTE E CONSEQÜÊNCIAS

O sistema tributário brasileiro, instituído pela Emenda Constitucional nº 18/65, implantado a partir de 1967 e consagrado na Emenda Constitucional nº 01/69, foi reformulado pela Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A nova Carta modificou a estrutura tributária criando um imposto estadual sobre mercadorias e serviços em substituição ao antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias — ICM. Esse novo imposto incorporou, em sua base de cálculo, os serviços de transporte e comunicação, o Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos — IULCLG, os quais eram sujeitos anteriormente à tributação federal.

Dessa forma, a partir de 1989, os governos estaduais passaram a receber as contribuições dos usuários do subsetor rodoviário, de todos os tributos gerados no setor, por meio da arrecadação dos impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS (englobando os antigos ICM, IST e IULCLG) e sobre Propriedade de Veículos Automotores — IPVA. Foi criado o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos — IVVC — de competência municipal. Cabe ressaltar que nessa



---

nova formação de receita tributária não existe garantia de aplicação desses recursos no sistema rodoviário, uma vez que extinguiu-se a figura da receita vinculada.

Visando preencher a lacuna decorrente da transferência para os estados e municípios da arrecadação dos tributos que financiavam os programas do transporte rodoviário no âmbito federal, foi aprovada a Lei nº 7.712, de 22 de dezembro de 1988, que tratava da cobrança de pedágio nas rodovias federais, regulamentada pelo Decreto nº 97.532, de 17 de fevereiro de 1989. Entretanto, sua arrecadação ficou muito aquém da prevista, motivando a extinção de sua cobrança em agosto de 1990.

Diante da absoluta escassez de recursos, ante as necessidades físicas e operacionais da malha rodoviária federal, foi instituída a Taxa de Conservação Rodoviária cobrada pelo uso efetivo ou potencial das vias integrantes do Sistema Rodoviário Federal. Entretanto, a mesma foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ainda no primeiro semestre de 1991.

Em julho de 1991, através da Portaria nº 742, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o governo federal iniciou a cobrança do Imposto sobre a Importação de Petróleo Óleo visando arrecadar recursos para o financiamento da infra-estrutura rodoviária federal. Trata-se de um tributo geral, cuja distribuição dos recursos arrecadados depende de decisão política, isto é, não existem garantias de serem utilizados na manutenção e segurança das rodovias federais.

Com vistas à reforma tributária a ser discutida pelo Congresso Nacional, o Executivo iniciou, no segundo semestre de 1991, estudos para criar um imposto incidente sobre a distribuição de combustíveis líquidos e gasosos, cuja receita seria aplicada, exclusivamente, na manutenção, construção e melhoria de rodovias. Entretanto, esta proposta foi descartada em maio do corrente exercício.

Desta forma, cerca de quatro anos depois de promulgada a Constituição, o financiamento das atividades desenvolvidas, no âmbito federal, pelo subsetor, está sendo efetuado através da cobrança pelo setor público, de tributos específicos e tarifas (junto aos usuários), de tributos gerais junto à sociedade (dotação ordinária), e de operações de crédito. Entende-se como Contribuição de Tributos Específicos os encargos federais que recaem sobre os usuários das rodovias, tais como o Imposto sobre a Importação de Petróleo e encargos parafiscais.<sup>3</sup>

As tarifas junto aos usuários cobradas pelo uso direto da via são os pedágios. Os tributos gerais, entendidos como genéricos, que contribuem para a formação dos recursos gerais do Tesouro, são: Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros, bem como Finsocial e Pis-Pasep.

De uma forma geral, os dispêndios anuais na infra-estrutura rodoviária federal dependem de aprovação pelo Congresso Nacional, isto é, estão sujeitos a influências políticas. Além disso, a insuficiência de recursos do Tesouro, bem como as dificuldades para se obterem créditos externo e interno nos últimos anos, não estão permitindo o atendimento às necessidades mínimas de manutenção, segurança e operação da malha rodoviária sob jurisdição federal.

Em conseqüência, a infra-estrutura do setor rodoviário encontra-se em processo acelerado de degradação e necessitando de ampliação. Salienta-se que, de acordo com o DNER, cerca de 30% da extensão da malha rodoviária federal pavimentada, em 1989, encontrava-se em precárias condições de tráfego, em função, basicamente, da avançada idade dos

---

<sup>3</sup> "Parcelas destinadas à União, componentes do preço de venda dos combustíveis e lubrificantes, que não guardam qualquer relação com os custos de produção, distribuição, revenda ou fiscalização desses produtos, nem constituem tributos". - Contribuição dos Usuários e Política de Financiamento dos Dispêndios Públicos com o Setor Rodoviário - Maio/1992 - GEIPOT.

---

pavimentos, sobrecarga de veículos, existência de segmentos com elevado número de acidentes e, principalmente, manutenção deficiente das rodovias.

Atualmente, a amplitude da malha federal pavimentada alcança mais de 50 mil quilômetros. Não havendo distribuição de recursos suficientes ao atendimento das necessidades mínimas de manutenção, ao final de 1994, possivelmente a extensão da rede carente de restauração atingirá cerca de 30 mil quilômetros. As perdas econômicas e anuais, traduzidas pelos aumentos de custos operacionais de veículos, consumo de combustível e número de acidentes, poderão alcançar níveis muito superiores à US\$ 1,4 bilhão, estimada como média anual dos anos oitenta.

As Tabelas 1 e 2, constantes do Anexo, demonstram as fontes de financiamento e as aplicações de recursos (usos) realizados no setor, bem como os gastos do governo federal em valores do PIB no Transporte Rodoviário no período entre 1980 e 1991, respectivamente.

#### **4. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

De acordo com a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte — Geipot, a experiência internacional no financiamento do setor rodoviário, considerando tanto os objetivos econômicos e financeiros específicos quanto a viabilidade política, aponta para as seguintes alternativas: receitas fiscais gerais, receitas fiscais vinculadas, pedágios e concessões.

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 (combustível e lubrificantes, pneus, etc.) ou ainda de taxas sobre licenciamento e registro de veículos rodoviários e de motoristas.

O financiamento com receitas vinculadas com base em leis ou em dispositivos constitucionais obriga a aplicação dos recursos em gastos específicos. Essas receitas podem proceder de impostos específicos ou gerais e sua destinação pode ter um uso final específico ou amplo. Por exemplo, os impostos sobre combustíveis com vinculação aos gastos em rodovias.

A cobrança do pedágio é realizada sob a dedução de que sua receita será suficiente para o ressarcimento do investimento na rodovia e ainda cobrir seus custos de financiamento. A principal vantagem do pedágio é o pagamento pelo uso da estrada. Entretanto, pode ser considerado um encargo suplementar aos usuários de segmentos rodoviários específicos, os quais também pagam tributos gerais. Outra desvantagem é o incremento nos custos de construção devido, principalmente, às faixas de rolamento adicionais e postos de pedágios.

O financiamento através de concessões é um caso especial do custeio com pedágios, onde a diferença é o agente que administra a rodovia. Tal tributo tem como administrador uma entidade governamental, enquanto que na concessão pode ser uma entidade de economia mista ou privada.

#### **5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

As dificuldades com a distribuição dos recursos oriundos das contribuições dos usuários das estradas começaram em 1982 quando o IULCLG, a TRU e o ISTR passaram a não ter destinação específica para o setor rodoviário federal.

As alterações nas principais fontes de financiamento do setor iniciaram em 1985 em decorrência de emenda constitucional. Por um lado, extinguiu-se a TRU, de competência federal, criando-se o IPVA, de competência estadual. De outro, estendeu-se a distribuição do IST — criado em substituição ao ISTR — para os estados e municípios.

---

Com o advento da Constituição de 1988, o IULCLG e o IST foram incorporados ao novo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações — ICMS, de competência estadual.

Pode-se afirmar que a nova Constituição tratou de recompor as finanças dos estados e municípios às custas da União. Houve transferência dos recursos sem, no entanto, ocorrer o repasse dos encargos correspondentes. Não se estabeleceram mecanismos para responsabilizar o recebimento dos estados e municípios pela infra-estrutura correspondente à receita transferida pela União, o que pode ser solucionado através da revisão do Plano Nacional de Viação — PNV, cujo projeto de reformulação encontra-se em fase final de elaboração no âmbito do Executivo.

Os dispêndios na infra-estrutura rodoviária federal, após 1989, passaram a depender de dotação do Tesouro, de pedágio — praticado, principalmente, no estado de São Paulo — e de operações de crédito, dificultadas face aos óbices nos entendimentos entre o governo federal e os agentes financeiros internacionais. Destaca-se que o montante de recursos canalizados para o setor, oriundos dessas receitas, não está sendo suficiente para atender às necessidades básicas de manutenção e segurança das rodovias federais.

As tentativas do governo para recompor as fontes de financiamento do setor foram ineficazes — selo pedágio -, inconstitucionais — Taxa de Conservação Rodoviária (TCR) — ou abandonadas — estudos para a criação de imposto incidente na distribuição de combustíveis líquidos e gasosos.

Mediante a Portaria nº 742 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a partir de 31/07/91, o governo iniciou a cobrança do Imposto sobre a Importação de Petróleo Óleo, cuja arrecadação seria utilizada, no setor rodoviário, em "substituição" à TCR. Trata-se de um tributo geral, cuja distribuição está sujeita a decisão política.

Comparando-se a prática nacional com os mecanismos internacionais utilizados para o financiamento do setor rodoviário, verifica-se que, no Brasil, a vinculação dos recursos é inconstitucional e, até o momento, não são financiados segmentos rodoviários mediante concessões. Ressalta-se que a prática internacional de financiamento de rodovias através de concessões é pequena.

Os usuários do setor rodoviário, por sua vez, não deixaram de contribuir para a formação das receitas tributárias e, no momento, estão duplamente penalizados. Pagam os tributos sem a garantia de sua aplicação no sistema rodoviário e, por outro lado, têm seus custos operacionais aumentados em consequência da inadequada manutenção da infra-estrutura.

Atualmente, cerca de 50% da malha rodoviária federal pavimentada encontra-se em situação, no mínimo, preocupante, impondo-se, desta forma, a busca de soluções alternativas para recompor as fontes necessárias ao adequado financiamento da infra-estrutura rodoviária, seja através de contribuições adicionais (temporárias), como, por exemplo, taxas, ou mediante outros mecanismos legais, mesmo que não se solucione a questão do financiamento de forma definitiva.

Em última instância pode-se propor ao Legislativo, por ocasião da Reforma Constitucional prevista para 1993, a transferência da arrecadação do extinto IULCLG para a União, retornando ao esquema de distribuição anterior à Constituição de 1988, até que seja solucionado o problema por ela criado, e também efetuar uma ampla revisão no Plano Nacional de Viação — PNV.

O que parece injusto é punir os usuários do setor, sem contar com os prejuízos econômicos causados pela inadequada manutenção da malha. Estudos realizados pelo DNER comprovam que, quando o estado de conservação de uma rodovia passa de "bom" para "mau", os custos operacionais dos veículos podem aumentar em até 38%, o consumo de

---

combustível pode crescer em até 58%, o tempo médio de viagem pode aumentar 100% e o índice de acidentes aumenta em até 50%.

Destaca-se que na malha rodoviária federal pavimentada, numa abordagem preliminar realizada pela CPSe/IPEA, as estimativas das perdas econômicas, em consequência da inadequada manutenção, no período 1980/89, alcançaram cerca de US\$ 14 bilhões.

Não há impedimentos para que seja dada continuidade a este trabalho, comparando-se com mais profundidade as práticas nacionais e internacionais de financiamento de rodovias, avaliando-se, quantitativamente, as necessidades anuais de recursos para o setor e outros aspectos relevantes. Pode-se estender esta abordagem aos outros modos de transporte, visando apontar eventuais dificuldades relativas ao financiamento.

---

## BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. GEIPOT. *Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários*: relatório final. Brasília: GEIPOT; DNER; SNT; MTC, set. 1992.
- \_\_\_ *Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários*: relatório final: contribuição dos usuários e política de financiamento dos dispêndios públicos com o setor rodoviário. Brasília: GEIPOT; SNT; MINFRA, mar. 1992.
- \_\_\_ *Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários*: síntese do relatório técnico nº 2. Brasília: GEIPOT; SNT; MINFRA, nov. 1991.
- \_\_\_ *Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários*: síntese geral dos resultados obtidos até 15/12/90. Brasília, dez. 1990.
- \_\_\_ *Contribuição dos usuários do sistema rodoviário*. Brasília, 1982.
- \_\_\_ *Contribuição dos usuários e política de financiamento dos dispêndios públicos com o setor rodoviário*. Brasília: GEIPOT; SNT; MINFRA, maio 1992. Síntese baseada no estudo "Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários".
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanços gerais da União*: 1980-1991. Brasília, 1981-1992.
- FIPE, São Paulo; BRASIL. SEPLAN. *A reforma tributária e as finanças da União*. s.l. 1987.
-

TABELA 1.1  
TRANSPORTE RODOVIÁRIO  
EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PRÓPRIO DO D.N.E.R.  
FONTES E USOS  
1980 — 1985

Em US\$ milhões constantes de Jun/91

DISCRIMINAÇÃO / ANO	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
RECEITAS	4 368,2	100,0	2 130,8	100,0	2 014,7	100,0	2 084,1	100,0	1 691,0	100,0	1 869,4	100,0
DIRETAMENTE ARRECADADOS	133,3	3,1	78,3	3,7	57,7	2,9	51,8	2,5	43,7	2,6	40,1	2,1
DOTAÇÃO ORDINÁRIA DO TESOUREIRO	519,6	11,9	524,7	24,5	1 491,9	74,0	1 450,6	69,6	1 189,9	70,4	1 469,6	78,6
RECURSOS VINCULADOS	2 101,7	48,1	338,3	15,9	108,2	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cota — Parte do IULCLG	1 123,4	25,7	109,5	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cota — Parte da TRU	763,0	17,5	84,2	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cota — Parte do ISTR	215,3	4,9	144,6	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fundo Rodoviário Nacional — FRN	0,0	0,0	0,0	0,0	108,2	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SELO PEDÁGIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPERAÇÃO DE CRÉDITO <sup>1</sup>	587,9	13,5	476,8	22,4	138,1	6,9	356,0	17,1	207,7	12,3	177,6	9,5
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	18,2	0,4	9,9	0,5	49,2	2,4	38,4	1,8	29,0	1,7	11,6	0,6
OUTRAS RECEITAS <sup>2</sup>	1 007,5	23,0	702,8	33,0	169,6	8,4	187,3	9,0	220,7	13,0	170,5	9,2

Continua

Em US\$ milhões constantes de Jun/91

DISCRIMINAÇÃO / ANO	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
DESPESA	4 368,2	100,0	2 130,8	100,0	2 014,7	100,0	2 084,1	100,0	1 691,0	100,0	1 869,4	100,0
INVESTIMENTOS	1 552,6	35,6	1 108,1	52,0	999,7	49,6	1 112,5	53,4	767,0	45,4	794,9	42,5
Construção e Pavimentação	590,7	13,6	535,8	25,1	511,5	25,4	503,0	24,1	330,6	19,6	177,7	9,5
Restauração de Rodovias	413,3	9,5	233,4	11,0	181,6	9,0	275,3	13,2	218,4	12,9	299,7	16,0
Conservação, Sinal. e Seg.Rod.	279,1	6,4	144,9	6,8	128,6	6,4	154,6	7,4	124,6	7,4	144,4	7,7
Estudos e Projetos	36,3	0,8	16,8	0,8	6,3	0,3	4,8	0,2	2,0	0,1	5,3	0,3
Outros <sup>3</sup>	233,2	5,3	177,2	8,3	171,7	8,5	174,8	8,4	91,4	5,4	167,8	9,0
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL <sup>4</sup>	1 039,4	23,8	69,2	3,2	159,2	7,9	23,8	1,2	20,7	1,2	17,7	0,9
SERVIÇO DA DÍVIDA <sup>5</sup>	782,1	17,9	485,5	22,8	438,5	21,8	603,1	28,9	618,6	36,6	694,5	37,2
PESSOAL E ENCARGOS	289,6	6,6	258,9	12,2	268,3	13,3	220,6	10,6	177,6	10,5	244,8	13,1
OUTROS CUSTEIOS	704,5	16,1	209,1	9,8	148,9	7,4	124,1	6,0	107,1	6,3	117,4	6,3

Fonte: SPLA — Geipot — MTC

1 — BIRD V, BIRD VI, BIRD VII, BIRD Polonoeste, BIRD — BR/364, BIRD VIII e/ou Outros

2 — PIN/Proterra, Progres, FND, Convênios e EGU

3 — Desapropriações e Indenizações + Progres + Obras de Emergência

4 — Inversões Financeiras + Programação a cargo das U.F. + Construção de Terminais + Estradas Vicinais + Transferências a Estados e Municípios (Cota IULCLG, Cota TRU, Cota ISTR e Agrovias)

5 — Amortizações + Encargos Financeiros + Rep. ao FRN ( Dec. nº 56 369/65 )

Obs.: Câmbio em 30/06/91 — Cr\$/US\$ = 312,75

TABELA 1.2  
TRANSPORTE RODOVIÁRIO  
EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PRÓPRIO DO D.N.E.R.  
FONTES E USOS  
1986 — 1991

Em US\$ milhões constantes de Jun/91

DISCRIMINAÇÃO / ANO	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
RECEITAS	2 065,4	100,0	3 243,2	100,0	3 256,3	100,0	5 282,0	100,0	1 281,1	100,0	1 665,7	100,0
DIRETAMENTE ARRECADADOS	34,9	1,7	26,7	0,8	50,0	1,5	11,3	0,2	11,5	0,9	9,7	0,6
DOTAÇÃO ORDINÁRIA DO TESOUREIRO	1 627,8	78,7	2 644,7	81,6	2 431,4	74,7	4 692,0	88,8	1 104,9	86,2	1 554,8	93,3
RECURSOS VINCULADOS	0,0	0,0	319,0	9,8	438,4	13,5	68,7	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Cota — Parte do IULCLG	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cota — Parte da TRU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cota — Parte do ISTR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fundo Rodoviário Nacional — FRN	0,0	0,0	319,0	9,8	438,4	13,5	68,7	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
SELO PEDÁGIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	357,1	6,8	73,8	5,8	0,0	0,0
OPERAÇÃO DE CRÉDITO <sup>1</sup>	265,7	12,9	162,6	5,0	123,3	3,8	82,5	1,6	9,5	0,7	84,4	5,1
SALDO DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	13,8	0,7	24,9	0,8	117,9	3,6	15,0	0,3	10,8	0,8	16,8	1,0
OUTRAS RECEITAS <sup>2</sup>	123,2	6,0	65,3	2,0	95,3	2,9	55,4	1,0	70,6	5,6	0,0	0,0

Continua



Em US\$ milhões constantes de Jun/91

DISCRIMINAÇÃO / ANO	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
DESPESAS	2 065,4	100,0	3 243,2	100,0	3 256,3	100,0	5 282,0	100,0	1 281,1	100,0	1 665,7	100,0
INVESTIMENTOS	1 158,2	56,1	2 267,0	69,9	1 903,3	58,5	2 763,2	51,8	495,2	38,6	959,0	57,6
Construção e Pavimentação	270,9	13,1	1 081,7	33,4	801,2	24,6	1 522,9	28,7	88,2	6,9	268,7	16,1
Restauração de Rodovias	502,8	24,3	885,8	27,3	789,6	24,2	1 002,9	19,0	139,8	10,9	539,6	32,4
Conservação, Sinal. e Seg.Rod.	217,0	10,5	275,1	8,5	298,8	9,2	201,1	3,8	60,1	4,7	118,1	7,1
Estudos e Projetos	5,6	0,3	2,6	0,1	8,3	0,3	8,2	0,2	1,1	0,1	19,1	1,2
Outros <sup>3</sup>	161,9	7,9	21,8	0,6	5,4	0,2	2,0	0,1	206,0	16,0	13,5	0,8
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL <sup>4</sup>	12,8	0,6	16,2	0,5	14,9	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SERVIÇO DA DÍVIDA <sup>5</sup>	547,8	26,5	536,7	16,5	754,5	23,2	1 087,9	20,6	239,4	18,7	306,7	18,4
PESSOAL E ENCARGOS	230,9	11,2	258,2	8,0	399,7	12,2	1 275,4	24,1	471,4	36,8	319,2	19,2
OUTROS CUSTEIOS	115,7	5,6	165,1	5,1	183,8	5,6	182,5	3,5	75,4	5,9	80,8	4,8

FONTE: SPLA — Geipot — MTC

1 — BIRD V, BIRD VI, BIRD VII, BIRD Polonoeste, BIRD BR/364, BIRD VIII e/ou Outros

2 — PIN/Proterra, Progres, FND, Convênios e EGU

3 — Desapropriações e Indenizações + Progres + Obras de Emergência

4 — Inversões Financeiras + Programação a cargo das U.F. + Construção de Terminais + Estradas Vicinais + Transferências a estados e municípios (Cota IULCLG, Cota TRU, Cota ISTR e Agroviás)

5 — Amortizações + Encargos Financeiros + Rep. ao FRN (Dec. nº 56 369/65)

Obs.: Câmbio em 30/06/91 — Cr\$/US\$ = 312,75

TABELA 2  
TRANSPORTE RODOVIÁRIO  
GASTOS DO GOVERNO FEDERAL  
1980 — 1991

Valores em % do PIB

TRANSPORTE RODOVIÁRIO	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	PIB	EVOL%	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %
	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100
CORRENTE <sup>(1)</sup>	0.17739	100.00	0.15408	86.86	0.26886	151.56	0.21816	122.98	0.16178	91.20	0.14973	84.41
CAPITAL <sup>(2)</sup>	0.28291	100.00	0.36339	128.45	0.18556	65.59	0.15102	53.38	0.11873	41.97	0.11747	41.52
TOTAL	0.46030	100.00	0.51747	112.42	0.45442	98.72	0.36918	80.20	0.28051	60.94	0.26720	58.05
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	PIB	EVOL%	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %	PIB	EVOL %
	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100	%	1980=100
CORRENTE	0.14192	80.00	0.07562	42.63	0.07099	40.02	0.09618	54.42	0.07340	41.38	0.04784	26.97
CAPITAL	0.19003	67.17	0.47784	168.90	0.26509	93.70	0.26476	93.58	0.10817	38.23	0.17889	63.23
TOTAL	0.33195	72.12	0.55346	120.24	0.33608	73.01	0.36094	78.41	0.18157	39.45	0.22673	49.26

Fonte: Balanços Gerais da União — DTN — MEFP — 1980 — 91  
(1) Em princípio foram considerados como sendo as atividades.  
(2) Idem, projetos.

Obs: Tabela realizada com base na Execução das Despesas por Categoria Econômica e Programa de Trabalho.