



**CONCESSÕES E PEDAGIAMENTO DE RODOVIAS: OS
IMPACTOS TERRITORIAIS E TRIBUTÁRIOS NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO
PRETO (SP – BRASIL)**

CONCESSIONS AND TOLLING OF HIGHWAYS: TERRITORIAL AND TAX IMPACTS IN THE
MUNICIPALITIES OF THE METROPOLITAN REGION OF RIBEIRÃO PRETO (SP - BRAZIL)

Caio Bernardo Gomes¹

Fabricio Gallo²

RESUMO

Este estudo se volta para o movimento de concessões de rodovias do estado de São Paulo e buscamos analisar os processos de concessões rodoviárias e os usos do território por parte das empresas concessionárias na Região Metropolitana de Ribeirão Preto (SP). A inserção de empresas nesse setor gerou um significativo realce fiscal para alguns municípios paulistas, tendo em vista que essas, segundo estabelecidos em contratos, são obrigadas a repassar 5% do valor bruto de suas receitas com pedágio para os municípios limítrofes às rodovias concessionadas, através do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN). Entendemos que o atual processo de concessões dos serviços rodoviários, potencialmente, pode estabelecer um desequilíbrio tributário entre municípios, sobretudo entre os menores e com menor dinamismo econômico, tendo em vista que nem todos os municípios de uma determinada região têm acesso possuem rodovias em seus limites.

PALAVRAS-CHAVE: Concessões de rodovias; Municípios paulistas; ISSQN; Usos do território.

¹ Mestrando em Geografia no Programa de Pós-graduação em Geografia da UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Câmpus de Rio Claro. E-mail: caio_b_g@hotmail.com

² Pesquisador do CNPq e docente do Programa de Pós-graduação em Geografia da UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Câmpus de Rio Claro. E-mail: fabricio.gallo@unesp.br

ABSTRACT

This study focuses on the movement of highway concessions in the state of São Paulo and we seek to analyze the processes of highway concessions and the uses of the territory by concessionary companies in the Metropolitan Region of Ribeirão Preto (São Paulo – Brazil). The insertion of companies in this sector has generated a significant fiscal boost for some municipalities in São Paulo, considering that, according to established in contracts, they are obliged to transfer 5% of the gross value of their toll revenues to the municipalities bordering the concessioned highways, through Tax on Services of Any Nature (ISSQN). We understand that the current process of concessions for highway services can potentially establish a tax imbalance between municipalities, especially among the smallest and with less economic dynamism, given that not all municipalities in a given region have access to highways within their limits.

KEYWORDS: Highway concessions; São Paulo municipalities; ISSQN; Uses of territory.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos do século XX, perante a influência dos ideários neoliberais veiculados pelo Consenso de Washington (de 1989), mais o cenário de profunda crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, este passa por um conjunto de reformas e substituiu seu papel de, antes, planejador para ser apenas regulador dos serviços que foram concedidos à iniciativa privada (WERNER, 2019). É nesse contexto que se observa o afastamento do Estado de alguns setores, principalmente voltados a infraestrutura, por meio de privatizações, concessões ou Parcerias Público Privadas, sobretudo a partir de medidas neoliberais iniciadas no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), com o Programa Nacional de Desestatização (PND) – programa este que impedia que as empresas estatais realizassem investimentos com o intuito de serem “equilibradas” e privatizadas.

Chesnais (2005) reitera que o processo de privatização de empresas e a concessão de serviços públicos constitui um alicerce importante na sustentação do atual cenário de financeirização o qual ganha protagonismo os fundos de pensão e fundos de investimento. Para nossa proposta de estudo podemos interpretar que, a partir dos pedágios, as rodovias concessionadas possibilitam um fluxo constante e seguro de renda o qual é compreendido e valorizado pela esfera financeira, ou seja, entende-se as concessões rodoviárias enquanto plataformas de valorização financeira. Inclusive, nota-se em algumas concessionárias, a presença de Fundos de Investimentos internacionais que buscam investimentos atraentes, seguros e duradouros. Em suma, pode-se notar o papel do Estado em atender cada vez mais aos anseios de grandes grupos financeiros ao garantir leilões e concessões de infraestruturas atraentes como uma possibilidade de um investimento. Além disso, o Estado mantém a principal função de orquestrar a estrutura normativa dos serviços concedidos, reiterando a proposta de regulação híbrida do território (ANTAS JR., 2005).

No contexto neoliberal, cabe ao Estado, por meio de agências, a fiscalização das privatizações ou a concessão de serviços públicos. Assim, no âmbito federal presencia-se a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – responsável pela regulação dos serviços a respeito das infraestruturas ferroviário e rodoviário federais. Na esfera estadual, mais especificamente o estado de São Paulo, encontra-se a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP). Considerando o período atual, com a retirada do Estado de alguns setores através de

privatizações, concessões ou Parcerias Público Privadas, encontra-se fatos de uma regulação híbrida do território com uma forte orientação para a lógica do mercado.

Este texto volta-se, principalmente, para a busca da compreensão dos impactos fiscais e tributários da implantação das praças de pedágio para os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, tendo em vista que, segundo estabelecido nos contratos de concessão, as empresas concessionárias são obrigadas a repassar 5% do valor bruto de suas receitas com pedágio para os municípios. Esse repasse se realiza por meio do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), àqueles municípios lindeiros às rodovias.

Dessa forma, o processo atual de concessões à iniciativa privada dos serviços rodoviários, anteriormente públicos, tem gerado aos municípios um acréscimo referente ao ISSQN, a partir dos repasses das empresas concessionadas. O valor referente ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, apresenta-se como um recurso fundamental na receita corrente dos municípios, visto que viabiliza a realização de projetos e investimentos próprios em infraestruturas, principalmente àqueles com baixo índice populacional cuja geração de tributos próprios (ISSQN e IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano) é baixa. Logo, no contexto dos municípios menores, essa arrecadação será mais expressiva nas receitas públicas municipais do que em municípios maiores os quais possuem um recolhimento mais diversificado e elevado. Além disso, para o Estado, há uma diminuição relevante com as despesas empregadas com infraestrutura de transportes, além de um retorno financeiro via ônus fixo. As concessionárias aumentam suas receitas por meio da implantação dos pedágios e assim garantem seu lucro.

Cabe ressaltar que as rodovias paulistas concedidas ao interesse privado são aquelas com maior fluxo médio de veículos. Esse movimento provoca desigualdades intrarregionais, pois algumas áreas do território estadual paulista, em razão de sua maior densidade técnica (SANTOS, 2002) tornam-se distintas em detrimento de outras, tendo em vista que nem todos os municípios paulistas têm em seus territórios rodovias concedidas e, portanto, não recebem o incremento “extra” de ISSQN em suas receitas tributárias. Com a ausência do Estado, perde-se uma margem de manobra que possibilitaria investimentos para o melhoramento de infraestrutura viária de regiões carentes.

CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Buscando o recorte espacial do estado de São Paulo, desde o mandato do então governador Luiz Antônio Fleury Filho (1990-1994), já havia uma atenção com os custos que as rodovias estaduais geravam aos cofres públicos. Naquele momento, a então Secretaria de Transportes solicitou a realização de estudo de viabilidade para a implantação do Programa de Concessões em São Paulo. Dessa, foram estabelecidos 23 lotes da concessão, posteriormente passando para 22. Entretanto, o programa apenas seria instituído posteriormente.

No governo de Mário Covas (1995-2001), o estado de São Paulo acumulava dívidas e os custos anuais com o sistema rodoviário eram considerados prejudiciais para os cofres públicos. Com o esse cenário, Covas autorizou a realização de estudos e planejamento para concessão para cada lote de rodovias. A sinalização positiva do governador se deu após o Secretário de Transportes na ocasião, Plínio Assmann, apresentar ao governador os resultados da implantação dos pedágios nas rodovias paulistas, a partir das experiências realizadas em rodovias controlados pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e pelo Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA). Portanto, é possível afirmar que foi no governo Mário Covas que o estado de São Paulo pavimentou o caminho das licitações para as concessões (MACHADO, 2005).

Com o intuito de cumprir o papel neoliberal de regulador e fiscalizador, ainda no governo Covas (em 1998), o estado de São Paulo cria a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Esta funciona por um breve período, sendo sucedida pela Agência de Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) em 2002. No que diz respeito ao processo de concessões das rodovias do estado de São Paulo, este tem início em 1998 e ainda se encontra presente, a partir de novos modelos e rodadas de concessões.

Segundo Machado (2005) e Oliveira (2016) no ano de 1998, foram concedidos 12 lotes – que juntos representavam mais de 3.500 km – divididos em 12 concessionárias: AutoBAN, TEBE, Vianorte, Intervias, Centrovias, Triângulo do Sol, Autovias, Renovias, ViaOeste, Rodovias das Colinas, SPVias e Ecovias dos Imigrantes. A princípio, os contratos seriam válidos por 20 anos, porém alguns foram estendidos por até 28 anos. Os vencedores destes leilões seriam aqueles que apresentassem como proposta o maior valor de ônus pago ao Estado, ou seja, concessão onerosa. Este

modelo de contrato existente, principalmente no estado de São Paulo, serve como fonte de lucros para empresas privadas e serve como receita para o Estado.

A segunda etapa das concessões iniciou em 2007 e se prolongou até o ano de 2011, com mais 2.700 km de rodovias concessionadas para mais 7 concessionárias: Rota das Bandeiras, CART, ViaRondon, Rodovias do Tietê, Ecopistas, Rodoanel Oeste e SPMar. Nesta etapa, foi estabelecido o critério de menor valor de tarifa de pedágio para os trechos de contrato, com pagamento de ônus fixo ao Estado e com prazo de 30 anos, chegando a 35 anos em alguns casos como o da SPMar (GALLO; BASTIANI, 2017).

No final de 2014, o governo do estado de São Paulo realizou o que considerava ser a terceira etapa do Programa de Concessões, concedendo a Concessionária Tamoios 119 km de rodovias. Essa etapa, tratou-se de uma Parceria Público Privada (PPP), por meio de um modelo de concessão patrocinada. Este modelo leva em consideração que o retorno realizado pela empresa é insatisfatório e o poder concedente complementa o rendimento a partir de pagamentos diretos.

No ano de 2015, o governador Geraldo Alckmin assinou o decreto que permitia a concessão de mais 4 lotes rodoviários - Lotes A, B, C e D. Os dois primeiros leilões não foram adiante naquele momento, mas os lotes C (Itaporanga-Franca/“Rodovia dos Calçados”) e D (Florínea-Igarapava/“Centro-Oeste Paulista”) tiveram como empresas vencedoras a Arteris S.A e Entrevias respectivamente (GALLO, 2020).

No ano de 2020, o governo do estado paulista realizou a maior licitação de rodovias do Brasil e concedeu um conjunto de 1.273 km de rodovias que cortam mais de 60 municípios. Esse lote em questão foi denominado Piracicaba-Panorama e o Consórcio Infraestrutura Brasil foi o vencedor. Esse consórcio é liderado pelo Fundo Pátria e o Fundo de Cingapura (GIC). O contrato estabelecido foi de 30 anos (SÃO PAULO, 2020).

Figura 1. Ocasão do leilão do Lote Piracicaba-Panorama.



Fonte: Governo de estado de São Paulo/Divulgação.

Em suma, concordando com Oliveira (2016) essa caracterização das concessões de rodovias do estado de São Paulo elucidada que nas duas primeiras etapas não houve uma preocupação em reduzir o possível o desembolso gerado para o usuário pela utilização da rodovia, estabelecendo, assim, o financiamento dos usuários de rodovias concedidas ao Estado, e a garantia de lucratividade considerável às concessionárias em troca de rodovias com boas condições de tráfego e infraestrutura, dispondo de serviços telefônicos, de socorro médico, mecânico e entre outros.

Nos dias atuais, o estado de São Paulo apresenta 20 concessionárias de rodovias em operação, com 191 praças de pedágio e aproximadamente 11,2 mil km de rodovias concedidas de um montante de 22,2 mil km de rodovias estaduais (ARTESP) e é o estado que possui maior quilometragem concedida à iniciativa privada no território brasileiro. Para fins comparativos, Oliveira (2016) esclarece que os Estados Unidos possuem 8.633 km concedidos possuindo uma malha rodoviária 20 vezes maior que a do Brasil. Ou seja, nota-se um processo exacerbado de concessões rodoviárias no

território paulista, até mesmo quando comparado com realidade de outros países e não de outros estados.

O modelo de concessão predominante no Brasil e no estado de São Paulo, exceto o caso da Rodovia Tamoios, transfere ao Estado a parte onerosa do investimento, ou seja, cabe ao Estado arcar com os custos para as construções das infraestruturas e depois de finalizadas são concedidas a iniciativa privada a qual fica responsável pela exploração e pela manutenção (parte menos onerosa).

O cenário das concessões no Brasil é muito favorável às empresas concessionárias, tendo em vista que, cobra-se garantias do Estado, por meio de instrumentos jurídicos, para possíveis prejuízos durante o período do contrato tornando, assim, o investimento seguro com o mínimo de risco de perda às empresas. O equilíbrio financeiro é um dos mecanismos utilizados para a garantia dos lucros das concessionárias. Durante a formulação do contrato, o Estado realiza projeções a respeito do Volume Diário Médio (VDM) para o período da concessão e se compromete a flexibilizar as normas do contrato em um cenário cujo VDM for menor que o apresentado na projeção (OLIVEIRA, 2016).

Ademais, no início dos processos de concessões do setor rodoviário o perfil das empresas mais interessadas era o de grandes construtoras. Entretanto, o aumento da presença de grupos estrangeiros de fundos de investimento e/ou de pensão de forma direta ou indiretamente nos programas de concessões pode ser explicado ao quadro atual e do passado recente, com o envolvimento das maiores construtoras do país na Operação Lava Jato – gerando desconfiança do mercado – e algumas mudanças referentes as regras de financiamento do BNDES, tais como a implantação do PPI – Programa de Parcerias para Investimentos (GALLO, 2020).

Em relação ao modelo de concessão no estado de São Paulo, segundo estabelecido e previsto nos contratos, as concessionárias são obrigadas a repassar 5% do valor bruto de suas receitas com pedágio para os municípios. Esse repasse se realiza através do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), àqueles municípios limítrofes às rodovias (RIBEIRO; TONETO JÚNIOR, 2004).

O debate – que será melhor desenvolvido a seguir – é que o processo atual de concessões dos serviços rodoviários, anteriormente públicos, tem gerado aos municípios um acréscimo referente ao ISSQN, a partir dos repasses das empresas concessionadas. O valor referente a este imposto (o segundo maior em relevância, dentre aqueles de arrecadação própria do município), apresenta-se como um recurso

fundamental na receita corrente dos municípios, visto que viabiliza a realização de projetos e investimentos próprios em infraestruturas, principalmente àqueles com baixo índice populacional cuja geração de tributos próprios é reduzida.

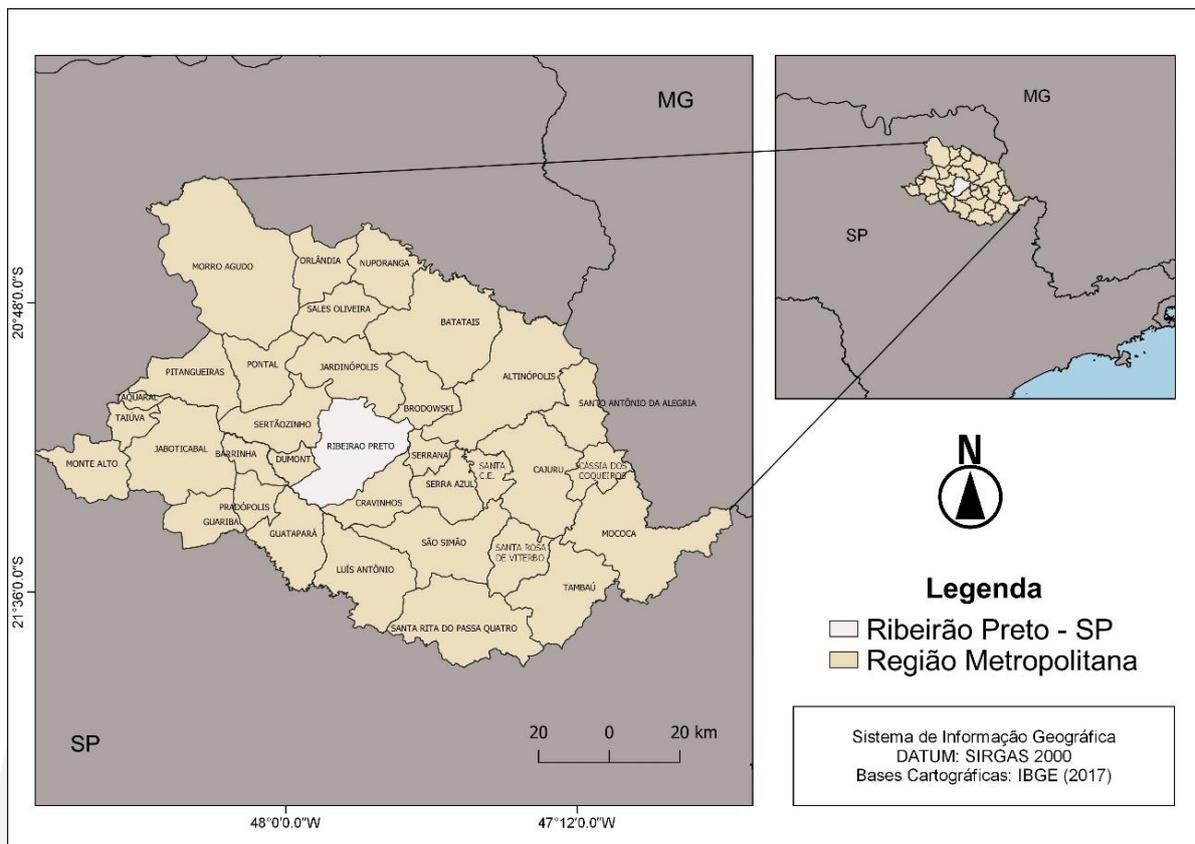
Entretanto, vale ressaltar que as rodovias paulistas concedidas ao interesse privado são aquelas que geralmente possuem maior fluxo médio de veículos. Esse movimento provoca desigualdades intrarregionais, pois algumas áreas do território estadual paulista, em razão de sua maior densidade técnica (SANTOS, 2002) tornam-se distintas em detrimento de outras, tendo em vista que nem todos os municípios paulistas têm em seus territórios rodovias concedidas à iniciativa privada e, portanto, não recebem o incremento de ISSQN em suas receitas tributárias.

A RELEVÂNCIA DAS CONCESSÕES PARA OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO (SP)

Criada em 2016, a Região Metropolitana de Ribeirão Preto se localiza no estado de São Paulo e reúne, ao todo, 34 municípios limítrofes e próximos ao município sede: Ribeirão Preto. Atualmente a região possui uma população próxima de 1,7 milhão de habitantes, representando 3,8% do Estado e 0,17% do País, e está cercada por eixos rodoviários importantes que conectam a região central paulista com outras regiões mais interiores, como Rodovia Anhanguera (SP-330) e a rodovia Cândido Portinari (SP-334).

A RMRP, localizada no noroeste do estado de São Paulo, é composta de trinta e quatro Municípios, sendo esses: Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guataparã, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Mococa, Monte Alto, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Sales de Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taiuva, Tambaú e Taquaral (Figura 2, abaixo).

Figura 2. Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP.



Fonte: Elaborado pelo autor.

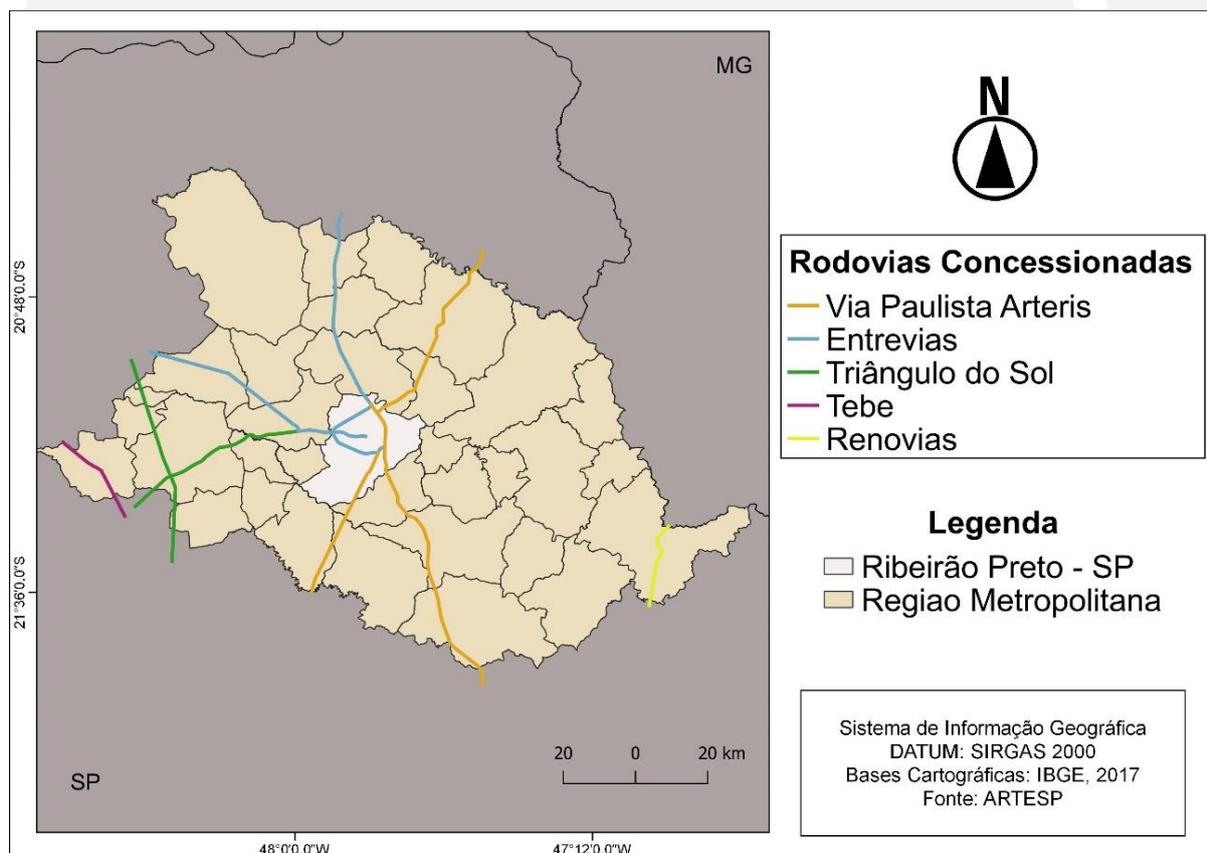
Segundo dados estimados do IBGE, a Região Metropolitana de Ribeirão Preto é a 18ª região mais populosa e a 15ª de maior PIB do país, com um território de 14.787,890 Km². O Produto Interno Bruto (PIB) da RMRP, atinge valores próximos a R\$ 67 bilhões, de acordo com dados de 2017. Esses valores representam 3,25 % do PIB do Estado e 1,05 % do PIB brasileiro, com uma renda per capita de R\$ 32.334,92 (RIBEIRÃO PRETO, 2022)

Como cidade-sede da Região Metropolitana, Ribeirão Preto (RMRP) concentra grande parte da densidade populacional e das infraestruturas e serviços que integram a região, sendo assim considerada como uma cidade com grande centralidade da região onde estão localizados estruturas de atendimento de saúde como o Hospital das Clínicas, além de serviços de consumo como shopping centers etc., que são utilizados não somente pelos habitantes da cidade, mas também pela população dos municípios vizinhos, promovendo um fluxo dinâmico de pessoas entre os municípios da RMRP que realizam diariamente um movimento pendular entre os municípios.

O estudo de “Regiões de Influência das Cidades” conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018) que aponta a hierarquia dos centros urbanos e suas regiões de influência propõe uma classificação tendo como base a intensidade das ligações entre os municípios. Essa classificação parte de cinco grandes níveis, sendo estes: I) MetrÓpole; II) Capital regional; III) Centro sub-regional; IV) Centro de Zona e V) Centro Local.

Conforme o último estudo lançado (IBGE, 2018), destacam-se os municípios de Ribeirão Preto que foi classificado como Capital regional A, Sertãozinho, classificado como Centro sub-regional A e Jaboticabal e OrLândia, classificados como Centro sub-regional B. Por meio desse estudo é possível traçar os principais pontos de interação dentro da Região Metropolitana. Essa, por sua vez, ocorre majoritariamente por vias rodoviárias. Dessa forma, pode-se projetar que os principais fluxos rodoviários passam por pelo menos esses municípios (Figura 3, abaixo).

Figura 3. Rodovias concessionadas na Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP.



Fonte: Dados da ARTESP. Elaborado pelo autor.

Entre as 20 concessionárias atuantes nas rodovias concedidas no estado de São Paulo, os grupos Renovias, TEBE S/A, AB Triângulo do Sol (AB Concessões S.A.), Entrevias (grupo Pátria Investimentos) e Via Paulista Arteris S.A. (joint venture entre o fundo de investimento canadense Brookfield e o grupo espanhol Abertis) são responsáveis pelas principais vias do eixo rodoviário da Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Nota-se que entre as concessionárias atuantes na Região Metropolitana de Ribeirão Preto, há a presença de fundos de investimentos em duas delas: Entrevias e Arteris S.A.

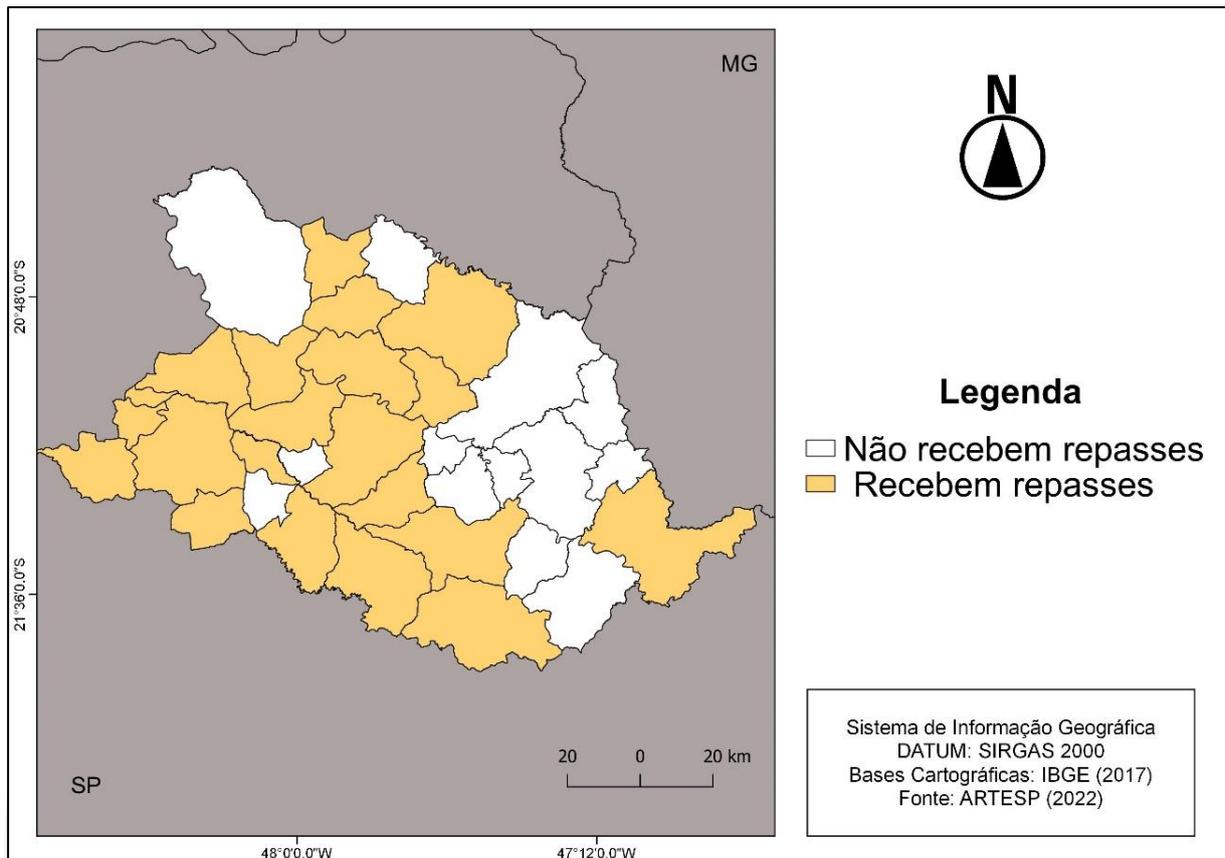
REPASSES DE ISSQN ORIUNDOS DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS

Os dados analisados a seguir foram solicitados e adquiridos através de solicitação à Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do governo do estado de São Paulo. Os dados entregues possuem um recorte temporal de 2010 - 2021 e foram devidamente organizados e tabulados com o intuito de gerar produtos que jogam luz sobre as consequências do processo de concessão de rodovias na Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

A priori, conforme a figura 3 vista anteriormente, nota-se que a maior parte das rodovias concessionadas na RMRP convergem para o município de Ribeirão Preto e estas estão concentradas a oeste da Região Metropolitana. A exceção se encontra no trecho rodoviário da SP-340 administrado pela concessionária Renovias, que corta o município de Mococa-SP. Cabe lembrar que a presença de uma rodovia concessionada no território de um município representa que este recebe uma parte dos 5% das receitas totais da concessionária, por meio do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN).

Assim, dos 34 municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, 21 recebem repasses de ISSQN das concessionárias (ou 62%) enquanto os outros 13 (38%) acabam por não receber o repasse, pois não há rodovias concessionadas que cortam o seu território. Com base na análise da figura 4, aponta-se que a porção leste da Região Metropolitana concentra os municípios que não recebem repasses de ISSQN, com exceção ao município de Mococa – SP.

Figura 4. Repasses de ISSQN aos municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto.



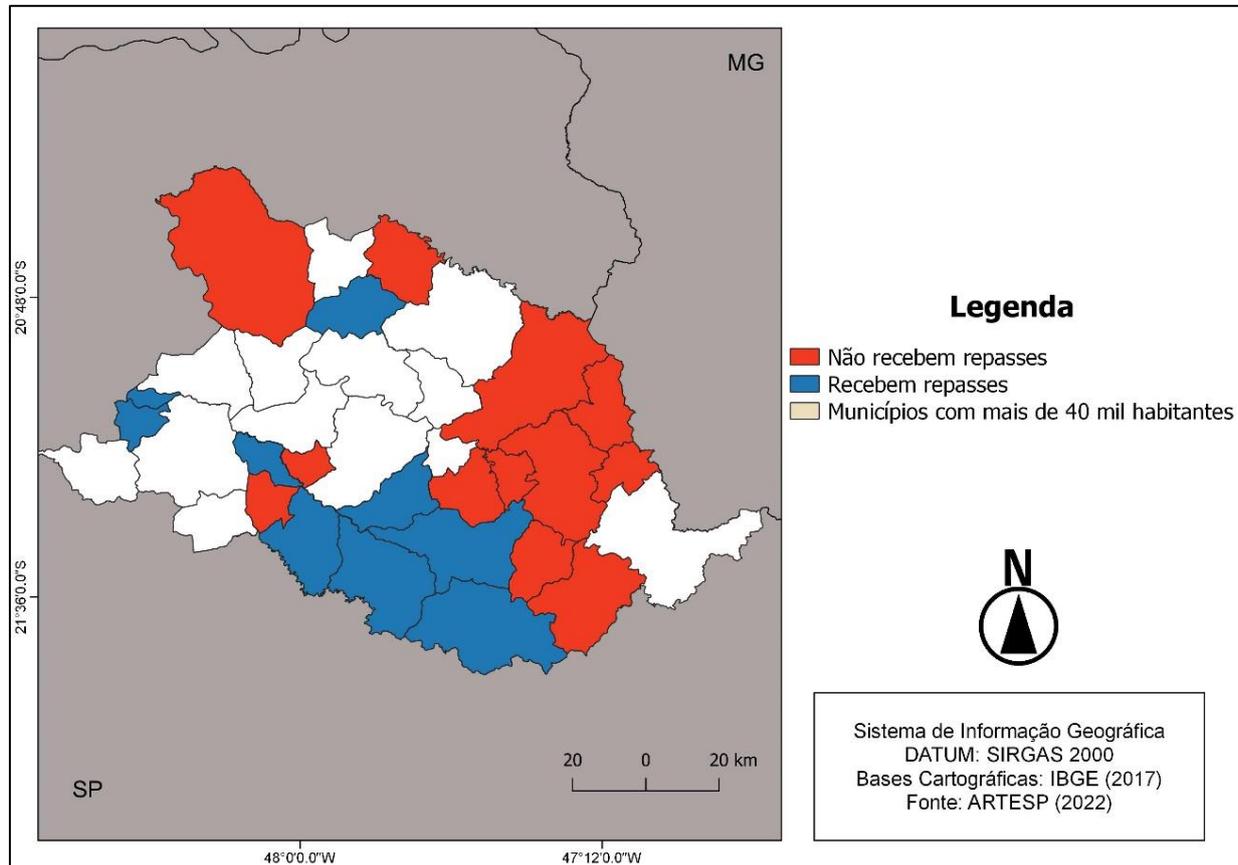
Fonte: Dados da ARTESP. Elaborado pelo autor.

Uma das consequências do processo de concessão das rodovias no estado de São Paulo é a desigualdade intrarregional, devido ao repasse restrito a alguns municípios gerando um realce fiscal para aqueles que possuem rodovias concessionadas em seu território. A figura 5 espacializa essa consequência. Levando em consideração que 21 municípios (62%) da RMRP possuem até 40 mil habitantes, 9 acabam por receber, sendo esses: Barrinha, Cravinhos, Guatapar, Luís Antônio, Sales de Oliveira, Santa Rita do Passa Quatro, São Simão, Taiúva e Taquaral. Delimitou-se número de habitantes por entender que a RMRP  composta majoritariamente por municípios com até 40 mil habitantes e que esses possuem uma arrecadao reduzida de tributos prrios (tais como IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e ISSQN). Dada esta baixa arrecadao, o repasse oriundo do ISSQN das concessionárias se faz, então, mais relevante ainda para estas municipalidades.

No entanto, pode-se apontar que os processos de concessão de rodovias na RMRP colocam em risco o quinto inciso da Lei Complementar n1.290/2016 que visa

uma redução das desigualdades regionais, tendo em vista que uma das suas consequências é a contribuição para com as disparidades regionais já que nem todos os pequenos municípios recebem os recursos oriundos das rodovias concedidas.

Figura 5. Repasses de ISSQN aos municípios com até 40 mil habitantes.



Fonte: Dados da ARTESP. Elaborado pelo autor.

Os municípios supracitados (em azul) recebem um acréscimo nos seus respectivos cofres públicos através dos repasses de ISSQN por parte das concessionárias, movimento este que não ocorre nos outros 12 municípios (em vermelho). Portanto, apesar desses municípios possuírem um número de habitantes muito próximo, suas receitas tributárias apresentam cenários diferentes, dificultando, assim, àqueles que não recebem repasses manobras para possíveis investimentos locais.

Quadro 1. Participação dos repasses das concessionárias no total de ISSQN recolhido pelos municípios no ano de 2021.

Prefeitura Municipal (todas no estado de SP)	ISSQN total arrecadado pelo município (em R\$) (a)	ISSQN repassado por concessionárias de rodovias (em R\$) (b)	Participação (em %) do ISSQN repassado pelas rodovias no total do ISSQN arrecadado pelo município (b/a)*100		Concessionárias que atuam nos municípios
Altinópolis	1.977.179,06	0,00	0,0%	0	---
Barrinha	4.001.401,97	163.358,01	4,1%	1	Triângulo do Sol
Batatais	9.775.976,33	1.413.118,03	14,5%	1	Via Paulista
Brodowski	4.978.887,46	595.884,66	12,0%	1	Via Paulista
Cajuru	2.112.324,72	0,00	0,0%	0	
Cássia dos Coqueiros	128.529,26	0,00	0,0%	0	---
Cravinhos	9.358.244,92	2.146.250,33	22,9%	1	Via Paulista
Dumont	1.936.086,95	0,00	0,0%	0	---
Guariba	5.321.762,63	323.819,74	6,1%	1	Triângulo do Sol
Guataporá	2.343.098,72	432.277,66	18,4%	1	Via Paulista
Jaboticabal	21.597.503,17	1.890.461,71	8,8%	1	Triângulo do Sol
Jardinópolis	8.749.907,71	2.423.962,51	27,7%	2	Via Paulista/Entrevias
Luís Antônio	5.909.539,10	252.969,00	4,3%	1	Via Paulista
Mococa	11.178.220,96	2.696.593,36	24,1%	1	Renovias
Monte Alto	9.754.495,91	215.328,49	2,2%	1	Tebe
Morro Agudo	5.089.811,20	0,00	0,0%	0	---
Nuporanga	1.567.331,00	0,00	0,0%	0	---
Orlândia	9.305.357,95	1.558.132,96	16,7%	1	Entrevias
Pitangueiras	6.519.798,21	1.023.994,06	15,7%	1	Entrevias
Pontal	6.341.593,14	278.922,52	4,4%	1	Entrevias
Pradópolis	4.026.261,14	0,00	0,0%	0	---
Ribeirão Preto	382.862.095,52	5.404.606,06	1,4%	2	Via Paulista/Entrevias
Sales Oliveira	2.878.049,76	1.341.289,52	46,6%	1	Entrevias
Sta. Cruz da Esperança	48.612,79	0,00	0,0%	0	---
Sta. Rita do Passa Quatro	*	2.800.027,12	*	1	Via Paulista
Sta. Rosa de Viterbo	3.959.210,26	0,00	0,0%	0	---
Sto. Antônio da Alegria	408.611,14	0,00	0,0%	0	---
São Simão	6.232.127,94	3.194.847,73	51,3%	1	Via Paulista
Serra Azul	395.576,80	0,00	0,0%	0	---
Serrana	5.833.838,12	0,00	0,0%	0	---
Sertãozinho	52.517.662,89	2.108.935,24	4,0%	2	Entrevias/Triângulo do Sol
Taiúva	922.266,94	422.857,38	45,8%	1	Triângulo do Sol
Tambaú	2.876.254,22	0,00	0,0%	0	---
Taquaral	598.954,22	300.451,28	50,2%	1	Triângulo do Sol

* O município de Santa Rita do Passa Quatro não tem dados disponibilizados na base Finbra/Siconfi

Fonte: Dados da plataforma FINBRA – Finanças contábeis dos municípios / ARTESP. Organizado pelo autor.

Como defendido, o processo de concessão de rodovias no estado de São Paulo se apresenta como um ponto crucial para determinados municípios, tendo em vista que o valor referente ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, apresenta-se como um recurso importante na receita corrente dos municípios, pois viabiliza a realização de projetos e investimentos próprios em infraestruturas, principalmente àqueles com baixo índice populacional cuja geração de tributos próprios (ISSQN e IPTU) é baixa. Logo, no contexto dos municípios menores, essa arrecadação será mais expressiva nas receitas públicas municipais do que em municípios maiores, os quais possuem um recolhimento mais diversificado e elevado.

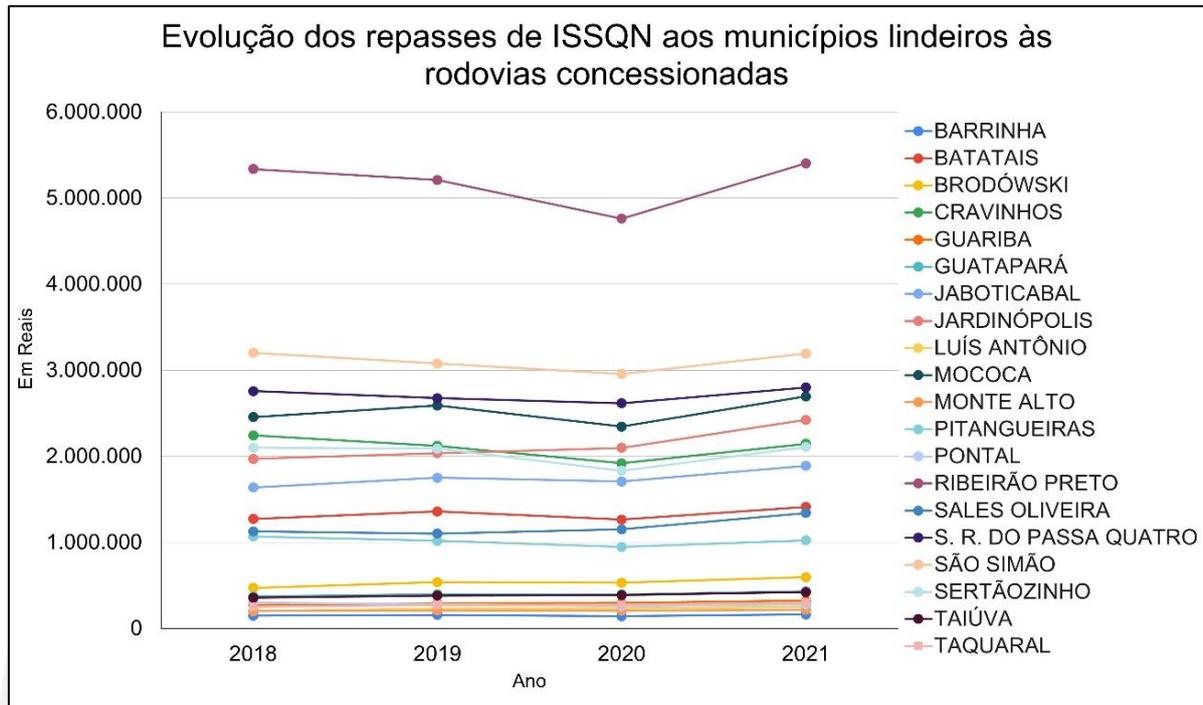
O quadro 1 joga luz sobre como as consequências do processo supracitado na Região Metropolitana de Ribeirão Preto, tendo como recorte temporal o ano de 2021. No caso dos maiores municípios da RMRP – Ribeirão Preto e Sertãozinho – apesar de concentrarem algumas das infraestruturas rodoviárias concessionadas, há um recolhimento mais diversificado e elevado em relação a outros tributos. Logo, os repasses, apesar de alto, não representam uma grande participação do repasse total de todo o ISSQN recolhido pelo município no ano (1,4% e 4,0%, respectivamente).

Entretanto, cabe ressaltar os casos de quatro municípios: Sales de Oliveira, São Simão, Taiúva e Taquaral. A participação do valor repassado pelas concessionárias no valor total recolhido pelo município via ISSQN, chega próximo dos 50%. Por conseguinte, nota-se que as prefeituras em questão possuem uma alta dependência desses recursos no orçamento público. Soma-se a isso, que nos quatro cenários, o repasse é feito por apenas uma concessionária. Ou seja, no contexto de Sales de Oliveira, a Entrevias foi responsável pelo repasse de 46,6% do total de ISSQN que a prefeitura recolheu no ano de 2021. No caso de São Simão, a concessionária Via Paulista Arteris foi responsável pelo repasse de um valor que representa 51,3% do total de ISSQN recolhido pelo município. E nos contextos de Taiúva e Taquaral, a concessionária Triângulo do Sol foi responsável pelo repasse de 45,8% e 50,2% do total de ISSQN recolhido pela prefeitura.

Ademais, por meio dos dados disponibilizados pela ARTESP, nota-se uma estabilização dos repasses às prefeituras, ou seja, não há grandes disparidades nos valores repassados pelas concessionárias a cada ano. Dessa forma, os municípios privilegiados por serem lindeiros às rodovias concessionadas, têm conhecimento e

previsibilidade de que anualmente receberam e continuarão a receber determinados valores no seu orçamento municipal (Figura 6).

Figura 6. Evolução dos repasses de ISSQN aos municípios lindeiros às rodovias concessionadas.



Fonte: Dados da ARTESP. Elaborado pelo autor.

Tendo em vista a figura 6, nota-se que mesmo com o contexto de instabilidade devida à Pandemia de Sars-Covid-2 (Novo Coronavírus), principalmente nos primeiros meses do ano de 2020 com o fechamento total do comércio e restrições de circulações entre municípios e estados, não houve uma queda significativa nos valores repassados às prefeituras naquele ano, sendo que no ano de 2021 os números voltaram aos patamares anteriores ao período de maior fechamento devido à pandemia.

Concomitante, expõe-se os dados referentes ao Volume Diário Médio (VDM) no mesmo período (quadro 2). Nota-se que apesar do cenário pandêmico, os níveis de circulação se mantiveram relativamente estáveis. Isto é, apesar da sensação de uma queda repentina na circulação comercial e de pessoas, os números apontam que a circulação ficou próximo das médias anuais no ano de 2021, retornando aos níveis pré-pandemia.

Quadro 2. Volume Diário Médio (VDM) de alguns municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (SP).

Posto de coleta						VDM 2018	VDM 2019	VDM 2020	VDM 2021
Posto	Conces- sionária	Rodo- via	Denomi- nação	Praça de Pedágio	Sentido	Total	Total	Total	Total
312	ViaPaulista	SP 330	Rod. Anhanguera	Sta Rita do Passa Quatro Norte	Norte	9.491	9.897	9.029	9.474
601	Tebe	SP 323	Rod. Orlando Chesini Ometto	Monte Alto	Norte	1.534	1.541	1.397	1.410
432	ViaPaulista	SP 330	Via Anhanguera	São Simão Norte	Norte	9.881	10.140	8.439	9.955
334	Triângulo do Sol	SP 333	Rod. Carlos Tonani	Jaboti- cabal	Leste	3.209	3.294	2.578	2.897

Fonte: Dados da ARTESP. Elaborado pelo autor.

Reiterando Oliveira (2016), a contribuição da Geografia para a análise dos processos de concessões de infraestruturas de transportes tem como foco as suas implicações indiretas nas atividades produtivas no território, isto é, cabe a geografia compreender as estratégias dos agentes envolvidos e as transformações geradas no território. Segundo o autor, os processos de concessões e privatizações das infraestruturas visam, além de outros interesses envolvidos, adequar o Estado brasileiro às normatizações mundiais de circulação de mercadorias e capitais. Esses processos garantem aos investidores e principais corporações a circulação de suas mercadorias e seus capitais com menos atrito e que esse cenário não modifique com uma iminente mudança de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, pode-se apontar que, para o grande capital, as concessões rodoviárias são um caminho seguro para investimento de capitais ociosos e uma acumulação rápida de capitais. Isso só foi possível devida redução das barreiras para atuação das empresas e corporações em áreas antes pública, fruto da neoliberalização da economia.

Desde o final da década de 1990, o estado de São Paulo vem promovendo licitações com o intuito de conceder suas principais infraestruturas rodoviárias para a iniciativa privada. Para tal, o Estado elabora contratos que garantem aos investidores um caminho seguro de investimento, tendo em vista que a parte onerosa fica ao papel

do Estado, ou seja, cabe a este a idealização, a elaboração e a construção das rodovias. Em contrapartida, cabe às concessionárias a manutenção e conservação das infraestruturas, assim como oferecer serviços pertinentes aos usuários.

Com as concessões e conforme os contratos, o número de praças de pedágios vem aumentando, tendo em vista que se apresenta como principal ferramenta das concessionárias para a captação de recursos. Além disso, o estado de São Paulo se destaca por ser aquele que cobra as maiores tarifas de pedágio do Brasil. Como contrapartida, o discurso proferido pelo Estado e pelas concessionárias são que por meio das concessões os “usuários” encontrarão rodovias com boas condições de tráfego e infraestrutura, dispondo de serviços telefônicos, de socorro médico, mecânico e entre outros – mas, claro, para isso há um elevado custo.

Outra consequência do modelo de concessão rodoviária do estado de São Paulo é o mecanismo da sucção da renda local sob a égide da financeirização (COSTA, GALLO, 2020). A proposição do mecanismo de sucção da poupança popular cunhada por Santos (2004), identifica como os oligopólios do comércio se comportavam como mecanismos de sucção da renda dos mais pobres pelos circuitos superiores. Por conseguinte, entende-se que o modelo de concessão rodoviária do estado de SP é um exemplo atualizado e aprimorado desse mecanismo, tendo em vista que a renda que seria circulada localmente, no caso desse estudo, nos municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, é retida nas praças de pedágio que remunerarão a concessionária e, sobretudo, seus investidores. Além do mais, o pedágio onera indiretamente os outros habitantes, pois encarece o transporte de mercadorias.

Uma das formas do Estado garantir que o investimento será seguro e com retorno assegurado, é a concessão e pedagiamento de trechos rodoviários mais importantes do Estado – aqueles com maiores índices de Volume Diário Médio Diário (VDM). Ao fazer esse movimento, interfere-se diretamente o preço final de produtos e mercadorias consumidas internamente encarecendo-os, tendo em vista que são majoritariamente transportadas via rodovias. Além disso, causa-se desequilíbrios regionais, tendo em vista que a lógica das empresas privadas é a busca do lucro e divisão dos dividendos e juros sobre capital próprio aos investidores. Portanto, as grandes corporações mostrarão interesse em áreas e regiões cuja dinâmica possa retornar o seu investimento, logo, as regiões menos atrativas estarão suscetíveis ao abandono.

Aponta-se, geralmente que os estados que possuem mais trechos em concessão são os que apresentam rodovias com boas ou ótimas condições. Entretanto, Oliveira (2016) procura desmitificar, por meio dos seus estudos que a qualidade rodoviária é fruto apenas de eficiência das concessionárias. Para o autor, a maioria dos trechos concedidos são aqueles que já estavam em melhores condições quando comparados com os que não são colocados em leilão. Ademais, o Estado realiza investimentos massivos nas rodovias, recuperando o pavimento antes de oferecer os lotes para concessão para que sejam mais atrativos. Dessa forma, o mérito das empresas concessionárias na eficiência administrativa, provém de uma participação do Estado no processo que não é evidenciada.

Como decorrências dos aumentos de processos de concessões e pedagiamento das rodovias do estado de São Paulo, tendo como recorte espacial a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, pode-se apontar que o atual cenário é relevante para os principais agentes envolvidos. Para o Estado, há uma redução considerável com as despesas relacionadas a infraestruturas rodoviárias, além de um retorno financeiro firmado nos contratos via ônus fixo. Por outro lado, as concessionárias, responsáveis pela manutenção das infraestruturas (parte menos onerosa) aumentam suas receitas por meio da implantação dos pedágios garantindo assim sua lucratividade e um investimento seguro e duradouro.

Para os municípios lindeiros às rodovias concessionadas ficam garantidos repasses anuais das concessionárias via Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), gerando um realce fiscal nos seus orçamentos, logo, um aumento da arrecadação das empresas concessionadas significa um aumento deste repasse. Para os usuários, fica o custo alto de se locomover entre os municípios e consumir internamente produtos mais encarecidos devido as altas taxas de tarifas dos principais trechos rodoviários.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR., R. M. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

BASTIANI, P. A. Uso do território e planejamento: a relevância dos repasses de ISSQN realizados pelas empresas concessionárias de rodovias na composição orçamentária dos municípios paulistas. **Dissertação** (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia/Instituto de Geociência e Ciências Exatas. Unesp, Rio Claro, 2021.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COSTA, B. M. R.; GALLO, F. Concessão rodoviária como plataforma de valorização financeira: expressão do uso corporativo do território. **Terra Livre**, v. 1, n. 54, p. 321-361, 2020.

GALLO, F.; BASTIANI, P. Concessões de rodovias em São Paulo e a relevância dos repasses de ISSQN dos pedágios na composição dos orçamentos municipais. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 7, n. 2, p. 249-272, 2017.

GALLO, F. Programa de concessão de rodovias em São Paulo e novos agentes econômicos do período contemporâneo. Uma leitura geográfica do planejamento governamental e dos repasses de ISSQN aos pequenos municípios. **Caminhos de Geografia**, v. 21, n. 77, p. 165-179-165-179, 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Regiões de influência das cidades**. Brasília: IBGE. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 07/09/2021.

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

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

RIBEIRÃO PRETO. **Secretaria da Saúde. Plano Municipal de Saúde de Ribeirão Preto 2022-2025**. Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/pdf/saude171202108.pdf>. Acesso em: 10/05/2022.

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

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002. Coleção Milton Santos, n. 1

SANTOS, M. **O espaço dividido**. Os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004. Coleção Milton Santos, n. 4.

SÃO PAULO (Estado). GOVERNO ESTADO SÃO PAULO. PROCESSO Artesp 030.905/2018. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. Seção I, Poder Executivo, São Paulo, v. 130, n.50, p.4, 13 mar. 2020.

WERNER, D. Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). **Semestre Económico**, v. 22, n. 50, p. 151-177, 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.