

INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL:

ENTRE AMPLAS RENÚNCIAS E GRAVES
IMPACTOS CLIMÁTICOS E SOCIAIS

DEZEMBRO DE 2020

INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL: ENTRE AMPLAS RENÚNCIAS E GRAVES IMPACTOS CLIMÁTICOS E SOCIAIS

Brasília, dezembro de 2020

Responsabilidade técnica:

Alessandra Cardoso, Cassia Lopes, Cleo Manhas, Livi Gerbase e Thais Virga.



SUMÁRIO

SIGLÁRIO.....	4
INTRODUÇÃO	5
O que são incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis?	5
Por que atentar a tais incentivos e subsídios?	6
O que aconteceu em 2019 com os incentivos aos combustíveis fósseis no Brasil ..	6
OS PRINCIPAIS INCENTIVOS AO CONSUMO NO BRASIL: LEVANTAMENTO DO INESC E OS NÚMEROS EM 2019	8
Os incentivos e subsídios ao consumo em 2019	10
Outras reflexões e constatações.....	12
UMA VISÃO DOS INCENTIVOS AO CONSUMO NOS ÚLTIMOS ANOS (2015 – 2019)	15
OS PROBLEMAS DO INCENTIVO AO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS PARA ALÉM DO ÂMBITO FISCAL.....	16
Direito às cidades	18
Embarque por direitos	20
Transporte de carga.....	21
CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTAS PARA O DEBATE	22
ANEXO A	24
ANEXO B	26

SIGLÁRIO

AIE – Agência Internacional de Energia
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANTP- Associação Nacional de Transporte Público
BEN – Balanço Energético Nacional
CCC – Conta de Consumo de Combustíveis
CDE – Conta de Desenvolvimento Energético
Cide – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DRU- Desvinculação das Receitas da União
E&P – Exploração e Produção
EPT- Empresa Pública de Transporte
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro
ISA – Instituto Socioambiental
LAI – Lei de acesso à informação
MP – Medida Provisória
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
O&G – Óleo e Gás
OMM – Organização Meteorológica Mundial
Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS – Programa de Integração Social
Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA- Plano Plurianual
SIN – Sistema Interligado Nacional
Siop – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TPU – Transporte Público Urbano
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

O que são incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis?

São todos os mecanismos tributários e fiscais que um governo utiliza para reduzir custos de produção ou de consumo de combustíveis fósseis¹. Os subsídios à produção orientam-se às empresas nas distintas fases de produção (*upstream*, *midstream* e *downstream*)² e, no geral, tem o efeito de favorecer a lucratividade do setor. Já os incentivos e subsídios ao consumo estão orientados para reduzir o custo dos combustíveis ao consumidor, seja para o transporte público, privado ou de cargas, ou para a geração de energia elétrica.

Tal apoio se concretiza por meio de incentivos e subsídios direcionados à oferta e à demanda desses combustíveis fósseis. A metodologia do Inesc utiliza três categorias para distinguir os incentivos quanto à sua origem fiscal:

- **Gastos Diretos:** transferências de recursos públicos para beneficiar o setor produtor. São também classificados como gastos diretos as subvenções que visam à redução do preço de combustíveis.
- **Gastos Tributários:** gastos indiretos realizados por intermédio do sistema tributário. Constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial. Sua definição foi criada pela Receita Federal.
- **Outras Renúncias:** são as desonerações de caráter geral, que não entram no conceito de Gastos Tributários da Receita e, logo, não aparecem nas estimativas oficiais anuais de incentivos fiscais federais, isto é, no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

O estudo "*Incentivos e Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil em 2019: Conhecer, Avaliar, Reformar*", elaborado pelo Inesc (*Instituto de Estudos Socioeconômicos*) e recém-lançado³, evidencia os montantes de incentivos e subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil, ultrapassando o expressivo valor de R\$ 99 bilhões em 2019, correspondendo a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do País para o mesmo ano. Esse valor é equivalente a, por exemplo, quase três anos do Programa Bolsa Família (R\$ 33,1 bilhões no orçamento do ano) e é mais que o suficiente para custeio de um fundo de financiamento para o transporte público.

¹ Combustíveis esses advindos da lenta decomposição de seres animais e vegetais ao longo de milhões de anos, **como o carvão mineral, o gás natural e o petróleo**, resultando em recursos não-renováveis com alto teor de carbono.

² Fases essas relacionadas, respectivamente, às Etapas de: Exploração e Produção (E&P); Refino (na qual as matérias-primas - hidrocarbonetos - são transformadas em produtos prontos para uso específico como gasolina, diesel, querosene, GLP, nafta, óleo lubrificante); Logística e Transportes (dos produtos das refinarias para a distribuição e comercialização dos derivados do petróleo. Para mais informações, consultar o primeiro estudo do Inesc sobre os subsídios fósseis em 2018 (em: <https://www.inesc.org.br/subsidios-aos-combustiveis-fosseis-no-brasil-conhecer-avaliar-reformar/>)

³ Esta é a terceira edição do estudo nessa linha de reflexões e debates sobre os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil, ambos a partir de metodologia própria. Para acessar, ver: <https://www.inesc.org.br/subsidios-para-combustiveis-fosseis-sobem-16-em-2019/>.

Por que atentar a tais incentivos e subsídios?

O tema tem hoje importância global, especialmente na agenda do clima. A queima de petróleo, gás e carvão – que respondem a mais de 80% do uso global de energia primária – constitui a principal fonte dos gases de efeito estufa que impulsionam o aquecimento do planeta. Além da mais conhecida relação com a poluição do ar, destaca-se a poluição dos mares: mais de 90% da energia armazenada pelos gases do efeito estufa vão parar nos oceanos⁴. Segundo Gabriel Grimsditch, oficial de gerenciamento de programas para ecossistemas marinhos da ONU Meio Ambiente, “O oceano tem sido um amortecedor para as mudanças climáticas extremas, mas estamos expandindo seus limites. (...) O aquecimento e a acidificação dos oceanos, e a elevação do nível do mar são consequências de um sistema que está colocando em risco a vida na Terra e debaixo d'água”. (Tradução nossa)⁵. Segundo estimativas conjuntas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Agência Internacional de Energia (AIE), os subsídios no ano de 2019 em 77 economias totalizaram US\$ 478 bilhões⁶.

No âmbito do G20, o Brasil havia assumido o compromisso de reformar tais subsídios como parte de um quadro multilateral de enfrentamento ao problema e direcionamentos menos ameaçadores ao clima e à própria natureza. Todavia, o país continua incentivando os fósseis.

Reformar tais subsídios torna-se um caminho estratégico para desestimular o crescimento da produção e do consumo e desvincular trajetórias de crescimento pautadas no uso de fósseis, visando, assim, mudanças em direção a fontes energéticas mais limpas e sustentáveis.

O que aconteceu em 2019 com os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil

Dos quase R\$ 99,3 bilhões destinados ao setor em 2019 no Brasil, a maior parte dos incentivos e subsídios foi concedida ao consumo de combustíveis (63,46%) ultrapassando os R\$ 63 bilhões. Em relação à produção, o valor foi de R\$ 36,27 bilhões (36,54%).

Dentre os que mais cresceram percentualmente em 2019 estão os incentivos fiscais do Repetro (regime aduaneiro e tributário especial sob o ponto de vista da produção da cadeia de Óleo e Gás – O&G) e a isenção de PIS/Cofins para o diesel (na esfera do consumo de combustíveis fósseis). Ainda que alguns dos incentivos e subsídios levantados pelo Inesc sejam suscetíveis às

⁴ Ver: https://news.un.org/en/story/2019/11/1052111?utm_source=UN+News+++Newsletter&utm_campaign=0095cdf54-EMAIL_CAMPAIGN_2019_11_25_04_10&utm_medium=email&utm_term=0_fdbf1af606-0095cdf54-105798721

⁵ “The ocean has been a buffer to extreme climate change, but we are pushing its boundaries,” Gabriel Grimsditch, programme management officer for marine ecosystems at UN Environment said. “Ocean warming, ocean acidification and sea-level rise are all consequences of a system that is polluting the world and putting life on earth, and under water, at risk.”. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/greenhouse-gases-are-depriving-our-oceans-oxygen>

⁶ A esse respeito, consultar: <https://phys.org/news/2020-06-fossil-fuel-subsidies-bn-oecd.iea.html>

variações do dólar, chama a atenção que, pelo segundo ano seguido houve considerável incremento no montante corrente ao setor de O&G no Brasil. No comparativo entre 2018 e 2019, os incentivos e subsídios totais no país aumentaram em mais de R\$ 12,7 bilhões.

O CASO DO CONSUMO

Dentre as categorias de análise voltadas ao consumo, no campo das "Outras Renúncias (OR)", a Cide-Combustíveis somou mais de R\$ 47 bilhões em 2019 e a isenção de PIS/Cofins para o diesel ultrapassou os R\$ 5,6 bilhões, resultando num aumento de 96,6% com relação à 2018. Ambos por meio da redução de base de cálculo de tributos e contribuições incidentes sobre o consumo de gasolina e óleo diesel. Já como "Gastos Diretos" (GD), os subsídios à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) totalizaram R\$ 6,5 bilhões em 2019 (+ 5,5% ante 2018) e a subvenção econômica à comercialização de óleo diesel alcançou R\$ 1,97 bilhão no ano.

Tais incentivos e subsídios ocorrem diante de desafios conceituais e normativos de interpretação. Acrescente-se falta de transparência de informações e dados, e, ausência de necessárias conexões entre reforma de incentivos e mitigação de impactos socioespaciais em direção à transição energética.

Ainda, carecem de uma séria discussão em âmbito governamental sobre as necessidades e implicações de tamanhos incentivos e subsídios num contexto nacional de fortes crises fiscal e de violação de direitos humanos, além de cortes orçamentários e pressão crescentes sob o meio ambiente e o clima. Ademais, estão inseridos em um cenário de pandemia (da Covid-19) que, ao praticamente paralisar o Brasil, acabou por escancarar a necessidade de recursos para cuidar da saúde das pessoas e tirar o país do aprofundamento da crise econômica decorrente da crise sanitária. Elementos chaves e urgentes em favor da revisão e redução de tamanho recurso destinado aos combustíveis fósseis, atendendo, inclusive e efetivamente, ao próprio compromisso do Brasil assumido no G20.

Focalizado no consumo e atentando às questões fiscais associadas a aspectos econômicos e socioespaciais como o consumo energético por segmentos de atividades; o direito à cidade, que inclui a mobilidade urbana; e, ambos, à crise climática, este estudo de caso complementa e aprofunda a terceira edição da pesquisa do Inesc sob essa modalidade de incentivos e subsídios que tanto favorece os combustíveis fósseis, gerando múltiplos impactos negativos.

OS PRINCIPAIS INCENTIVOS AO CONSUMO NO BRASIL

LEVANTAMENTO INESC E OS NÚMEROS EM 2019

Orientados à redução de custo dos combustíveis para o consumidor, seja ao transporte público ou privado (individual e coletivo ou de pessoas e cargas), ou, para a geração de energia elétrica, os incentivos e subsídios ao consumo, apesar de próximos às realidades de empresas e pessoas, são questionáveis, tanto pelos altos montantes destinados aos combustíveis fósseis, quanto aos muitos impactos em termos climáticos e sociais, como analisaremos a partir desta primeira seção do estudo de caso ao consumo.

Os incentivos ao consumo de combustíveis fósseis ultrapassaram os **R\$ 63 bilhões** em 2019. A origem principal desse montante vem da redução das alíquotas relativas ao Pis/Cofins e Cide-Combustíveis aplicadas à gasolina e ao óleo diesel em 2019, comparadas com aquelas originalmente aprovadas nas legislações que dão base às cobranças dos respectivos tributos. É também computado nesta modalidade todo o orçamento das Contas de Consumo de Combustíveis e de Desenvolvimento Energético - CCC e CDE, além de outras subvenções e ações orçamentárias.

Destaca-se que o mais recente estudo do Inesc (2019) levantou dados de um total de 22 incentivos, extraídos e calculados com base em metodologia própria, entre as categorias de “Gastos Diretos” do governo, “Gastos Tributários” e “Outras Renúncias” da União ao setor de O&G. Desse total, nove referem-se ao consumo. Tais incentivos são apresentados, por categorias de análise do Inesc e fontes oficiais de dados, no **quadro abaixo**.

Brasil: Incentivos e Subsídios ao Consumo de Combustíveis Fósseis

Os números em 2019⁷

(valores em milhões de reais correntes)

Incentivos e subsídios ao consumo	Categoria	Fonte oficial dos dados	Incentivos em 2019	
Cide combustíveis diesel	Outra Renúncias	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).	R\$18.100,58	
Cide combustíveis gasolina			R\$29.005,43	
PIS/Cofins para diesel			R\$5.672,55	
PIS/Cofins para gasolina			R\$0,00	
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	Gastos Diretos	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	R\$6.564,87	
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético			R\$722,25	
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU)		Extração do Portal Siga Brasil, considerando a execução financeira.	R\$1.975,06	
Subvenção econômica ao preço do óleo diesel (ação 0080)			R\$0,00	
00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)			R\$971,86	
TOTAL DE INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AO CONSUMO: R\$63.012,60				

Elaboração: Inesc

Vejamos, na próxima seção, algumas reflexões iniciais sobre os números desses incentivos em 2019, contextualizadas ao baixo crescimento econômico do país no ano, além de externalidades⁸ negativas relativas ao clima, ambas associadas ao consumo de combustíveis fósseis.

⁷ Especificidades desses incentivos ao consumo quanto às interpretações normativas oficiais correspondentes e destaques da opção metodológica do Inesc para o Cálculo da Cide e do PIS/ Cofins ao óleo diesel e gasolina, constam, respectivamente, nos **Anexos A e B** ao final deste estudo de caso.

⁸ No âmbito da economia, externalidades dizem respeito à efeitos benéficos (externalidades positivas) ou prejudiciais (externalidades negativas) que uma determinada atividade econômica acarreta sobre terceiros(as) não envolvidos(as) nessa atividade.

Os incentivos e subsídios ao consumo em 2019

Apesar de uma ligeira retração percentual dos incentivos ao consumo no comparativo entre 2019 e 2018 (cerca de -0,2%), esses ultrapassaram os R\$ 63 bilhões em 2019. E é este número que ainda impressiona pela grandeza num contexto de baixo crescimento e de implementação de medidas de austeridade no Brasil.

O crescimento do PIB no ano foi de 1,1%, um resultado pífilo, sobretudo, tendo em conta as retrações vividas em 2015 e 2016. Observou-se, ainda, um baixo resultado econômico do setor industrial em 2019 (+0,5%, IBGE), o que acabou refletindo diretamente na queda do consumo energético industrial⁹ no ano (-2,7% em relação a 2018), puxada pela diminuição produtiva de atividades de segmentos como indústria química, aço e celulose.

Até muito recente representando o setor de maior consumo final de energia no país, a indústria perderia este primeiro posto a um setor que gera ainda mais impactos e externalidades negativas (sociais, econômicas e ambientais): os transportes. Segundo dados do Balanço Energético Nacional (BEN) de 2020, realizado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), "pelo 2º ano consecutivo o setor de transportes supera a indústria em consumo de energia", 32,7% contra 30,4%, respectivamente¹⁰.

Com alta inter-relação entre o setor de transportes e o clima, num país cujos fluxos são majoritariamente realizados via modal "rodoviário", o relatório SEEG 2019 (Estimativa de Emissões de Gás do Sistema, na sigla em português), publicado pelo Observatório do Clima¹¹, sublinha que:

O transporte de cargas permanece um segmento de emissões elevadas com a emissão de CO₂e. [...] Os caminhões, maior fonte emissora, lançaram 82,6 milhões de toneladas de CO₂e na atmosfera em 2018, mais do que todas as termelétricas em operação no Brasil (48,7 Mt CO₂e).

A avaliação da participação de distintos segmentos de atividade nas emissões de CO₂ em 1990 e em 2016, segundo dados do Documento de Análise 2018 da SEEG¹², corrobora a crescente participação das emissões pelos transportes em detrimento das emissões, por meio não apenas das indústrias, mas também dos segmentos residencial e agropecuário de consumo, como fica evidente no gráfico a seguir.

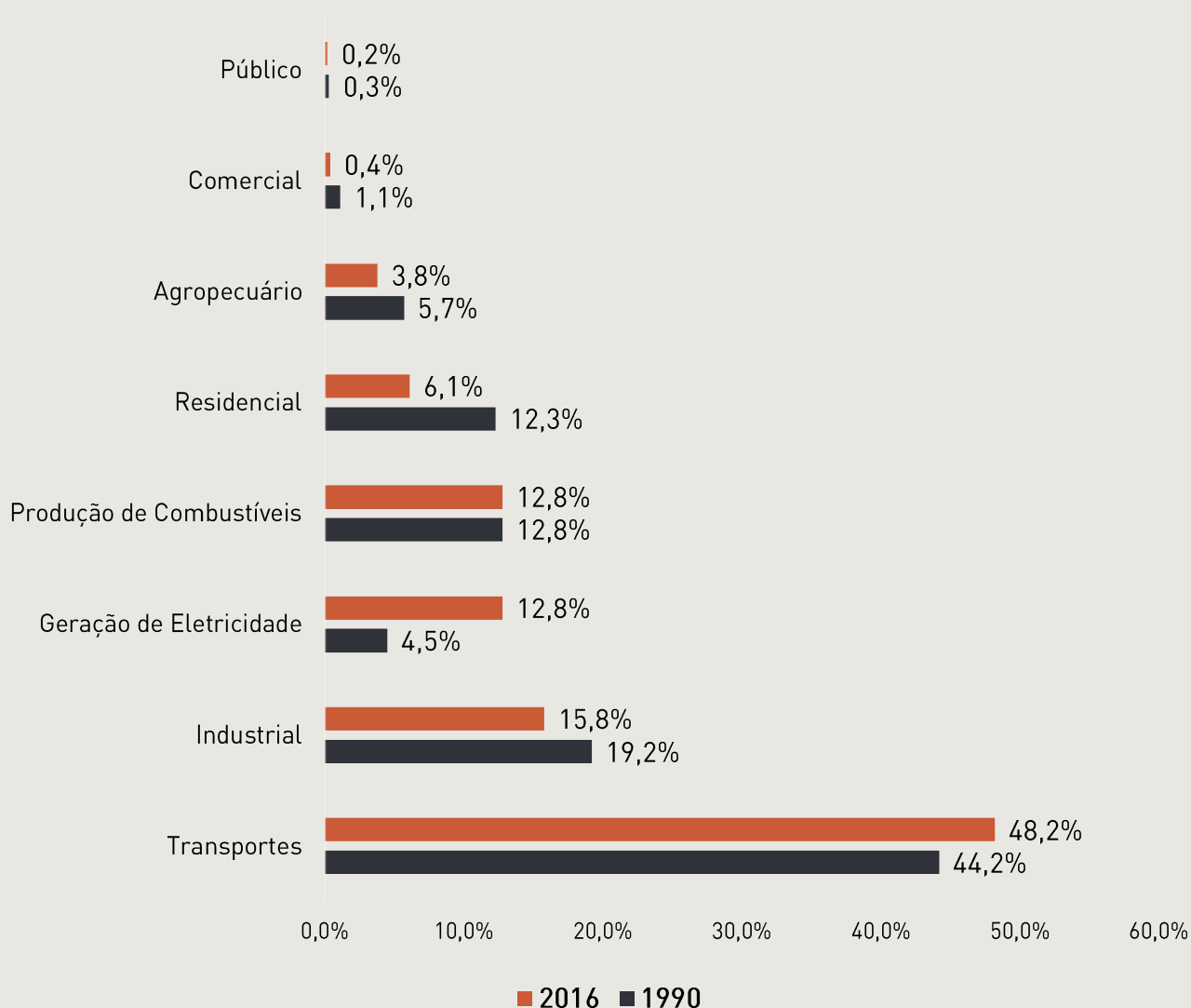
⁹ A saber, e segundo a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o consumo final de energia no Brasil é dividido entre os seguintes oito setores: transportes, industrial, agropecuário, residencial, comercial, público, energético e não energético. Ver em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-40/topico-66/Cap2_Texto.pdf

¹⁰ Para consultar o BEN (2020), ver: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2020>

¹¹ Ver em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf

¹² Documento intitulado "Emissões de GEE no Brasil e suas implicações para políticas públicas e a contribuição brasileira para o Acordo de Paris", e disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/wp-content/uploads/2018/08/Relatorios-SEEG-2018-Sintese-FINAL-v1.pdf>

Brasil: participação nas emissões de CO₂, por segmento de atividade 1990 a 2016, em porcentagem (%)



Elaboração Própria (Inesc), com base em SEEG (2018).

Evidenciando as emissões de CO₂ relacionadas ao consumo energético por setores, o mesmo documento da SEEG (2018) chama atenção também para a participação das principais fontes primárias nas emissões do país, com destaques à produção e ao consumo dos fósseis petróleo, gás natural e carvão mineral, representando em 2016, respectivamente, 70%; 17% e 6% das emissões de CO₂ nesse ano. A fim de comparação, e evidenciando também certo deslocamento entre os fósseis (diminuição do petróleo e forte aumento do gás natural), em 1990, tais dados eram, na mesma sequência: 80% ; 3% e 8%.

Outras reflexões e constatações

No presente estudo de caso, focaremos em análises e reflexões sobre o Cide e PIS/Cofins para combustíveis, além de subvenções econômicas e ações orçamentárias específicas ao consumo, vinculados, principalmente, ao uso da gasolina e diesel para o transporte urbano e de cargas, como discutiremos na terceira seção. Todavia, como apresentada a questão do consumo vinculado à energia e ao clima, nesta parte também se explicita uma ponderação sobre a Conta de Consumo Combustíveis (CCC), como segue.

PIS/ COFINS E CIDE PARA COMBUSTÍVEIS

O impacto fiscal dos quase R\$ 53 bilhões relacionados às medidas de redução de alíquotas estabelecidas originalmente para PIS/Cofins e Cide para diesel e gasolina em 2019 adquire especial peso nas contas públicas e, portanto, na capacidade de os governos executarem políticas públicas, em uma conjuntura de profundas crises sanitária, social e fiscal no Brasil, suscitando uma importante reflexão.

PIS e Cofins configuram siglas de dois tributos que foram instituídos na Constituição Federal, nos artigos 239 e 195, respectivamente, sendo o primeiro atinente ao Programa de Integração Social e o segundo à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. E, em linhas gerais, essas duas contribuições incidem sobre a receita bruta das empresas (pessoas jurídicas), com exceção das microempresas e empresas de pequeno porte que contribuem pelo Simples Nacional.

Ressalta-se que sob o ponto de vista dos combustíveis fósseis, em 2017, por meio do Decreto nº 9.101, as alíquotas de PIS/Cofins relativas à gasolina e a receita bruta dos produtores ou importadores, foram reduzidas à zero. Ainda assim, é preciso relevar que tais tributos são importantes, tendo em vista que a Cofins é a principal responsável pelo financiamento da seguridade social e, atualmente, 28% da arrecadação do PIS/Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é transferida para financiamento de programas por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹³, com o restante sendo direcionado ao custeio do programa de seguro-desemprego e do abono salarial, segundo a Agência Senado¹⁴.

Assim, levando em conta a discussão sobre o déficit previdenciário, por exemplo, faz sentido o aumento das renúncias dessas receitas?

¹³ De acordo com: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos>

¹⁴ Ver em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/pis-pasep>

SUBVENÇÃO ECONÔMICA À COMERCIALIZAÇÃO DE ÓLEO DIESEL NO TERRITÓRIO (AÇÃO 00QU)

Atentando que uma parte da redução de preços de combustíveis no país em 2018 se deu via zeragem da Cide e redução do PIS/Cofins e outra via subvenção orçamentária, o caso desta ação 00QU, relacionada à greve dos caminhoneiros em 2018¹⁵, o benefício deste subsídio financeiro encerrou-se em 31 de dezembro de 2018. Todavia, mesmo depois de finalizado, tal subvenção à comercialização de óleo diesel resultou em R\$ 1,97 bilhão em gastos diretos do governo em 2019. Algumas ações parecem explicar e justificar tal prorrogação da execução do valor dessa subvenção, ligadas aos "tempos" do exercício orçamentário em si e à aprovação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), como segue.

Contextualizando, antes de transformada em Lei, a referida subvenção fora aprovada, em Medida Provisória (MP) nº 838 de 2018, uma subvenção da União na comercialização de óleo diesel limitada ao valor total de R\$ 9,5 bilhões, o que pode inicialmente explicar essa execução prolongada em 2019¹⁶.

Ademais, segundo a Confederação Nacional do Transporte (CNT), o resultado de 2019 tem a ver com valores dos subsídios quitados nesse ano, já que por conta da queda do preço do petróleo no mercado internacional ao longo do ano anterior (2018), "não houve necessidade de repasse de todo o montante inicialmente previsto" ¹⁷. Por fim, em janeiro de 2019, a ANP aprovou o pagamento de R\$ 675,5 milhões no âmbito dessa subvenção a oito distribuidoras, dentre essas a Petrobras Distribuidora (cerca de 90% do direcionamento) além de outras empresas e *tradings* internacionais ligadas à distribuição do óleo no Brasil¹⁸.

Tal subvenção corrobora, então, a enorme pressão do setor de transportes de cargas sobre a manutenção de benefícios econômicos e financeiros ao consumo de fósseis.

CONTA DE CONSUMO COMBUSTÍVEIS (CCC)

A CCC subsidia o custo de geração termelétrica a diesel nos Sistemas Isolados (Sisol)¹⁹, que respondem por aproximadamente 3% da energia elétrica utilizada no País e são compostos por centrais elétricas que ainda não pertencem ao Sistema Interligado Nacional (SIN). O custo da energia nos sistemas regionais isolados é maior em função da dependência do óleo diesel, cujo custo é mais alto em função do transporte. Assim, apesar de explicitar um

¹⁵ A saber, segundo a Lei nº 13.723, de 04 de outubro de 2018, que criou essa subvenção, o programa iniciado em 30 de maio de 2018, tinha como objetivo inicial a redução do preço do combustível para os transportadores, a partir de um subsídio governamental de R\$ 0,30 por litro do combustível a produtores e importadores do óleo (o subsídio chegaria a R\$ 0,46 / litro).

Lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13723.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.723%2C%20DE%204%20DE%20OUTUBRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20de,6%20de%20agosto%20de%201997%20

¹⁶ Conforme: [https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133487#:~:text=A%20Uni%C3%A3o%20concede%20subven%C3%A7%C3%A3o%20econ%C3%B4mica,%24%2000%2C30%20\(trinta%20centavos](https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133487#:~:text=A%20Uni%C3%A3o%20concede%20subven%C3%A7%C3%A3o%20econ%C3%B4mica,%24%2000%2C30%20(trinta%20centavos)

¹⁷ Disponível em: <https://cnt.org.br/agencia-cnt/governo-gasta-programa-subsidio-oleo-diesel>

¹⁸ Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/5013-anp-aprova-pagamento-da-subvencao-ao-diesel-mais-nove-empresas>

¹⁹ Na atualidade, existem 235 Sistemas Isolados, localizados principalmente na região norte do Brasil (nos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima), além da porção norte do Mato Grosso e a ilha Fernando de Noronha.

subsídio justo, para a CCC existem alternativas mais justas e limpas, como reflexionado no box abaixo.

Com relação aos montantes direcionados à essa conta em 2019, a CCC alcançou R\$ 6,56 bilhões, representando um aumento de 5,5% com relação ao valor de 2018 (R\$ 6,22 bilhões). Em geral, elevações nessa conta tendem a aumentar a conta de luz no ano seguinte, por conta do aumento dos custos de geração. E, particularmente com relação à ampliação da CCC no último ano, são duas as possíveis justificativas segundo a Aneel (Nota Técnica nº 207 / 2019) ²⁰: a primeira, devido à impossibilidade da importação de energia da Venezuela para atendimento à carga de Boa Vista (RR), e a segunda, pela desverticalização da Amazonas Energia S.A.

CCC: UM SUBSÍDIO JUSTO, MAS COM ALTERNATIVAS MAIS JUSTAS

Subsídios, no geral, dizem respeito ao aporte de recursos públicos, que produz – como efeito direto – uma redução de custos de produção (no caso, de um setor ou segmento de atividade) ou uma redução de preço final (no caso do consumidor). Mas um subsídio, em especial, ao consumo não necessariamente é custeado somente com recursos públicos. Este é o caso dos recursos aportados pela CCC.

Este subsídio garante que os custos mais elevados da geração a diesel das termoelétricas de parte da Região Norte não sejam inteiramente repassados para as tarifas de energia para os moradores. E, se assim não fosse, esta parcela da população pagaria mais pela energia do que os moradores do restante do país. Contudo, como os recursos da CCC vêm, em sua maior parte, do bolso dos consumidores, dizemos que se trata de um subsídio ao consumo pago pelos próprios consumidores.

Sob este ponto de vista, poderíamos considerar esse subsídio como justo, pelo fato de que não existe geração alternativa ou interligada na região capaz de oferecer energia ao preço pago no restante do país. Mas existem alternativas a este subsídio, que estão, a cada dia, mais próximas, por exemplo, a geração descentralizada à base de energia solar ou biomassa.

Grupos indígenas na Raposa Serra do Sol (RR) e no Xingu (PA) já estão testando, com boas chances de sucesso, experiências de geração de energia solar (nota 1). Exemplos esses que mostram como é possível reformar subsídios aos combustíveis fósseis com planejamento e política pública capazes de incentivar que outras fontes possam surgir e ser mais viáveis econômica, social e ambientalmente.

Nota 1: Para saber mais sobre os exemplos citados nos Estados de Roraima e Pará, ver respectivamente, os seguintes estudos do Instituto Socioambiental (ISA):

<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/projeto-de-geracao-de-energia-eolica-e-solar-em-terra-indigena-vai-sair-do-papel> e, <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/xingu-solar-como-a-energia-renovavel-pode-beneficiar-comunidades-indigenas-no-brasil>

²⁰ Disponível em:

https://www.aneel.gov.br/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=38636&p_participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp

UMA VISÃO DOS INCENTIVOS AO CONSUMO NOS ÚLTIMOS ANOS (2015 – 2019)

Analisando a série histórica de incentivos e subsídios ao consumo entre 2015 e 2019, a média anual de renúncias de receitas e gastos diretos, também por meio de subvenções econômicas e transferências, chegou próxima a R\$ 64,6 bilhões no referido período.

Quanto ao movimento de incentivos e subsídios é possível identificar que:

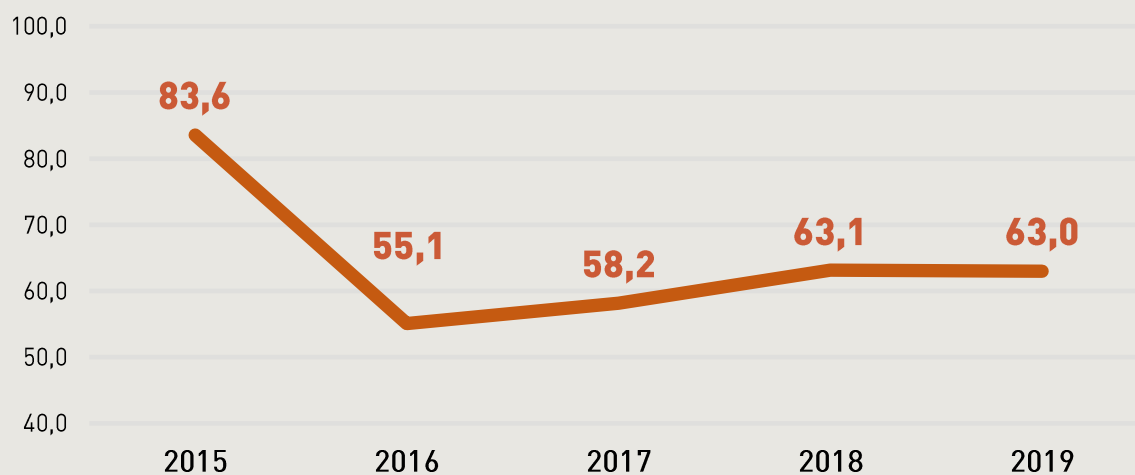
1. Houve uma queda importante das Outras Renúncias (OR) entre 2016 e 2017 que se deveu, sobretudo, à maior cobrança de PIS/Cofins para diesel e gasolina. Já em 2018 e 2019, com a greve dos caminhoneiros, foi novamente concedido redução da base de cálculo para o diesel o que elevou a renúncia de receitas.
2. Já os Gastos Diretos (GD) apresentaram um comportamento mais estável entre 2015 e 2016, aumentando um pouco em 2017 e mais consideravelmente em 2018, mantendo, ainda, altos patamares em 2019, o que se explica por dois componentes principais: i) a criação da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU), que resultou da negociação em função da referida greve; e, ii) o aumento contínuo da Conta de Consumo de Combustível (CCC).

Considerando o total de incentivos e subsídios ao consumo monitorados e levantados pelo Inesc, observou-se que, após uma redução dos incentivos e subsídios ao consumo de combustíveis fósseis entre 2015 e 2016, estes voltaram a aumentar a partir de 2017.

Brasil: Incentivos e Subsídios ao Consumo de Combustíveis Fósseis

2015 a 2019

(valores em bilhões de reais correntes)



Elaboração: Inesc

OS PROBLEMAS DO INCENTIVO AO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS PARA ALÉM DO ÂMBITO FISCAL

O discurso corrente vai ao encontro da defesa das questões fiscais, alegando que a política econômica é “soberana” e não está disponível à participação social, sempre permeada de verdades absolutas sobre a necessidade de defesa das corporações e do capital. No entanto, especialmente em momentos de crise, o risco de violação de direitos humanos precisa ser considerado e a população deve ter acesso às decisões econômicas e saber o que representam para o Orçamento Público, além das consequências expressas na ausência do Estado para vários grupos sociais.

Quando se opta por desonerar combustíveis, como gasolina, essa decisão política se refletirá em vários âmbitos. Por exemplo, uma maior circulação de automóveis individuais motorizados nas cidades, aumenta a emissão de gases de efeito estufa, agravando os engarrafamentos e aumentando o tempo de deslocamento. Além disso, deixam de aportar recursos para a melhoria da infraestrutura, para o transporte público urbano e para pesquisas sobre novas formas de energia renováveis para este mesmo transporte.

Há questões fundamentais que precisam ser discutidas e descortinadas, tais como a crise climática e o direito à cidade para todas as pessoas, em igualdade de condições. Urgente levar em conta a inter-relação entre os transportes (de cargas e urbano) e as emissões de gases de efeito estufa alterando o clima. Soma-se a isso, outros relevantes impactos socioespaciais associados à mobilidade urbana, à priorização dos transportes individuais aos coletivos e ao próprio direito às cidades.

CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS: OS TRANSPORTES E SEUS MÚLTIPLOS IMPACTOS E GERAÇÃO DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS

Segundo últimos dados do Observatório do Clima (1), em 2018, 21% das emissões líquidas de CO₂ foram oriundas do setor de energia, em sua maior parte correspondendo ao segmento dos transportes. Dentro desse segmento, as emissões por queima de combustíveis fósseis representaram mais de 90%. A lógica é que quanto mais se consome combustível fóssil por uma determinada modalidade de transporte, maiores são os impactos negativos a ela associados, em termos de emissões.

Adicionalmente, na avaliação das consequências do uso intensivo de combustíveis por modalidade de transporte também deve-se levar em conta outros efeitos ou externalidades recorrentes e negativas, como: acidentes; poluição veicular, ambiental e sonora; tempos de viagem e congestionamentos. Sem mencionar os múltiplos custos à esfera pública associados a tais efeitos (2). Levando em conta as principais renúncias associadas ao consumo de combustíveis fósseis (Cide e PIS/Cofins), algumas importantes questões são lançadas ao debate público:

Em que medida preços e tributação dos combustíveis refletem as externalidades decorrentes da queima dos combustíveis fósseis (poluição atmosférica e GEE), e aquelas correlacionadas à intensidade de uso do veículo (acidentes e congestionamentos, por exemplo)?

Os combustíveis precisariam ser taxados para que seu preço reflita melhor os custos ambientais e sociais que hoje não são internalizados no preço? E assim fazendo, o governo não deveria, em paralelo, utilizar esses recursos públicos para investir em modalidades de transporte que poluíssem menos e melhorassem a mobilidade urbana e a qualidade de vida nas cidades?

Nota 1: Ver em: <http://plataforma.seeg.eco.br/sectors/energia>.

Nota 2: Os debates e trabalhos voltados aos cálculos de todos esses custos são complexos e encontram-se em construção em distintos estudos e sob diferentes metodologias no Brasil e no mundo. Consultar, por exemplo:

BRASIL. Relatório Geral 2018 – Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público - SIMOB/ANTP, publicado em maio de 2020 e disponível em: <http://files.antp.org.br/simob/sistema-de-informacoes-da-mobilidade--simob--2018.pdf>

LITMAN, T. Congestion costing critique: critical evaluation of the 'urban mobility report'. Victoria Transport Policy Institute, 2014. Disponível em: <http://www.vtpi.org>

Trabalhos de vídeos do auditor fiscal estadual de Minas Gerais Cristiano Scarpelli sobre o "Custo Social dos Carros" - Episódios 01 e 02, relacionados, respectivamente: à poluição e acidentes; e, ao tempo perdido.

Direito às cidades

O termo não é novo, ele data de 1968, com o lançamento do livro com mesmo nome, de autoria de Henri Lefebvre, que disserta sobre a possibilidade de um acesso renovado e transformador à vida urbana. No entanto, de lá para cá o conceito foi usado e reformulado por vários autores e autoras e deve ser visto por uma ótica de redução de desigualdades e de desmercantilização dos espaços públicos.

O que implica em pensar as cidades com menos poluição do ar e tamponamento de rios provocando enchentes e reduzindo a quantidade de água potável; menos impermeabilização do solo, o que significa menos estruturas para circulação de automóveis e ampliação do transporte público urbano de qualidade, que atenda todos os cantos das cidades; e, menos concentração de equipamentos públicos nas regiões centrais, em detrimento das periféricas.

No Brasil, a luta pelo direito às cidades se fez presente nas jornadas de junho de 2013, com o movimento contra os aumentos da tarifa do transporte público, o qual configura uma forte marca das desigualdades no espaço urbano, visto que é, em geral, de má qualidade, pouco planejado e não atende a todas as pessoas que dele necessitam. Além de as tarifas muitas vezes serem impagáveis. Então, para que o direito à cidade aconteça para todas as pessoas, as políticas públicas devem ponderar a configuração dos deslocamentos das diferentes populações e espaços, considerando raça e gênero para redução de desigualdades estruturais.

No caso dos subsídios e incentivos ao consumo, a participação social foi inexistente. Aliás, deve-se considerar que apesar de se ter espaços de participação amplificados em alguns momentos e desmontados no atual governo, no que tange à política econômica, conforme explicitado anteriormente, nunca houve e os interesses corporativos falam mais alto.

A Lei 10.336 de 2001, que regulamenta a Cide-Combustíveis, diz que os recursos serão utilizados, entre outras coisas, para a infraestrutura do transporte público, tais como corredores exclusivos para ônibus. Então, quando há redução de alíquota não é possível tal investimento. E sabe-se que as faixas exclusivas aumentam a velocidade dos veículos, diminuindo o tempo de trajeto. Trafegando com velocidades mais constantes e com menos congestionamentos, os veículos coletivos gastam menos combustível, emitindo menos gases de efeito estufa – ou seja, mesmo utilizando combustível fóssil, quando circulam em infraestruturas exclusivas, há redução de danos. Todavia, é importante registrar que não é só a falta de arrecadação que ameaça o não cumprimento do estabelecido em lei, mas políticas econômicas, como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), também desviam recursos de sua destinação original.

O governo federal destina poucos recursos orçamentários para a Mobilidade Urbana, além disso, segundo levantamento do Inesc, acerca dos três últimos Planos Plurianuais (PPA), apenas 27,2% dos recursos da União aprovados para o Programa Mobilidade Urbana (que prioriza o transporte público em detrimento aos veículos individuais motorizados) foram efetivamente gastos, entre 2008 e 2019.

Recursos orçamentários para o Programa de Mobilidade Urbana

2008 a 2019

(valores em reais constantes)

Período do plano plurianual	Recurso autorizado pela União	Recursos pagos	Percentual usado	Acontecimentos relevantes
2008 a 2011	R\$3.021.022.432,82	R\$2.751.052,86	0,09%	-
2012 a 2015	R\$14.003.916.104,18	R\$1.481.113.454,34	10%	Copa do mundo
2016 a 2019	R\$2.913.553.664,97	R\$1.208.282.577,98	40%	Teto dos gastos

Elaboração: Inesc

Fonte: Siga Brasil

Alguns dos motivos que levam à baixa execução orçamentária são: baixa capacidade técnica e estrutural para os municípios elaborarem projetos de infraestrutura, além do acréscimo de outra política econômica restritiva a partir de 2017, que foi a imposição de teto dos gastos para as ações orçamentárias. Diante disso, a União poderia oferecer formação e maior participação financeira para que a Política Nacional de Mobilidade Urbana, aprovada em 2012, se realize de fato e não fique apenas no papel, como uma Lei que “não pegou”.

Sabe-se que uma maior responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas recai sobre os entes federados que menos arrecadam, especialmente, municípios. Esses são os responsáveis pelo transporte público urbano (TPU), e, com a redução da arrecadação da Cide-Combustíveis, além da incidência da DRU, não recebem o repasse imprescindível às obras de infraestrutura urbana necessárias, ou mesmo capacitação.

Além de faltar recursos para o transporte público, a redução de alíquotas beneficia a indústria automobilística e estimula a população a adquirir veículos individuais motorizados, ampliando os problemas de mobilidade urbana em cidades de grande e médio porte. Sabe-se que nos últimos anos o número de automóveis no Brasil tem crescido exponencialmente.

De acordo com o Observatório das Metrôpoles (IPUR/UFRJ), entre 2008 e 2018 foram acrescentados à frota brasileira mais 28,6 milhões de automóveis. O país chegou a uma frota superior a 65,7 milhões. A taxa de motorização passou de 19,6 automóveis para cada 100 habitantes em 2008 (quando a frota nacional estava em torno de 37,1 milhões) para 29,7 autos/100 habitantes em 2018. Ainda assim o Estado, na implementação de políticas públicas de transporte, continua se orientando pelo uso do automóvel, relegando a um plano secundário as políticas de transporte público de massa e reduzindo quase a zero a implementação de políticas para o transporte não motorizado.

E não é ocioso dizer que pouca atenção tem sido dada aos custos sociais da exagerada dependência do automóvel e da proliferação das motos no país, especialmente os custos com saúde pública, que, de acordo com estimativa do Ipea²¹, são da ordem de R\$ 40 bilhões ao ano os custos com acidentes nas rodovias brasileiras e cerca de R\$ 10 bilhões nos

²¹ Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td_2198.pdf

aglomerados urbanos, sendo que a perda de produção e os gastos hospitalares são os itens de maior custo. Outras externalidades são os congestionamentos e a poluição veicular.

Embarque por Direitos

Em 2019, o Inesc liderou a campanha “Próxima Parada: Embarque por Direitos”. Desde 2015 o transporte é um direito social garantido pela Constituição Federal; no entanto, é direito, mas não de fato. Para isto precisa ser regulamentado e implementado. Com o objetivo de contribuir com esse debate, o Inesc apresentou um estudo que demonstra a possibilidade de criação de fundo de financiamento do TPU, em todas as cidades que dele necessitam, a um custo de aproximadamente R\$ 70 bilhões ao ano, para garantia de transporte gratuito e universal.

Ou seja, apenas cerca de R\$ 7 bilhões a mais do que o governo federal deixou de arrecadar no ano de 2019 com redução de alíquota da Cide e do PIS/Cofins, somados aos gastos diretos (Quadro 1). O que se pode observar é que não há falta de recursos para a concretização do direito ao transporte, o que está carecendo é de priorização do coletivo em detrimento do individual. Além disso, é necessário aportar recursos para a construção de alternativas que não ampliem a crise climática. A campanha também pedia energia limpa para o TPU. Algumas tecnologias já são reconhecidas, tais como ônibus elétricos, contudo, é preciso investimento.

Mesmo utilizando um dos combustíveis fósseis mais poluentes, o transporte coletivo é mais sustentável quando comparado ao individual motorizado. Pesquisa realizada pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), em 2016²², constatou que nas cidades com mais de 60 mil habitantes um terço dos deslocamentos são realizados por TPU. Essa proporção é quase igual à de viagens realizadas por veículos individuais motorizados. Porém, o gasto de energia dos automóveis (63% de consumo) é o dobro do transporte coletivo (33% de consumo). Além disso, as maiores distâncias são percorridas pelos usuários do transporte coletivo, com menor gasto de energia e menor obstrução das ruas. Os dados reforçam a necessidade de se priorizar um transporte universal, público e coletivo, seja para ampliar e qualificar a oferta para conforto dos usuários, seja pela redução da emissão de gases de efeito estufa no meio ambiente.

Em Maricá/RJ²³, o governo recebe royalties sobre a exploração de Petróleo. A Prefeitura deliberou que parte destes recursos seria aplicada em uma empresa pública de transporte (Empresa Pública de Transporte-EPT), com oferta do serviço sem tarifa, custeada com recursos públicos. Ainda estão, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisando combustível a base de hidrogênio para a oferta de veículos coletivos não poluentes. Pode-se dizer que é uma forma inteligente de se utilizar os recursos dos fósseis para garantir a transição e oferecer política pública de qualidade.

²² Conforme: <http://files.antp.org.br/simob/simob-2016-v6.pdf>

²³ Ver em: <https://www.marica.rj.gov.br/2019/09/19/programa-tarifa-zero-de-marica-se-destaca-em-seminario-sobre-mobilidade-urbana/>

Transporte de carga

Pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral²⁴, sobre custos logísticos no Brasil em 2018, aponta que o Brasil tem a maior concentração de transporte rodoviário de carga entre as maiores economias mundiais. Ou seja, 58% do transporte é rodoviário, além disso, 75% da produção é escoada pela malha rodoviária e apenas 5,4% por ferrovias, 9,2% por via marítima e 5,8% aérea. Para se ter uma ideia do que significa, em um país também de grandes dimensões como o Canadá, apenas 8% do transporte de cargas é rodoviário. E mesmo em países onde esse modal é muito utilizado, como na Austrália e China, o percentual é menor que o brasileiro, respectivamente 53% e 50%.

Essa é a grande razão de a greve de caminhoneiros ter afetado enormemente todo o país, praticamente paralisando-o, o que provocou decisões baseadas em pressões de corporações, sem considerar a crise climática. As desonerações para o diesel ainda são bem maiores que para a gasolina.

A eletrificação de veículos pode ser uma alternativa e as pesquisas têm avançado, mas muito mais para automóveis que para carga ou transporte coletivo. Para avançar nesta alternativa é necessário que se crie linhas de pesquisa, políticas de incentivo que não centrem no indivíduo, mas na coletividade, pensando de forma integral o meio ambiente e o social, sabendo que as cidades estão esgotadas de carros e a maior parte dos sistemas de transporte público é precária. E com relação às cargas, há pouco investimento em logística e investimentos em longo prazo, como restauração e ampliação da rede ferroviária, ou mesmo criação de hidrovias.

²⁴ Disponível em: <https://nucleos.fdc.org.br/logistica/>

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTAS PARA O DEBATE

A intenção desse estudo de caso foi problematizar decisões governamentais sobre subsídios e incentivos ao consumo de combustíveis fósseis e suas implicações ambientais e sociais, ou o não enfrentamento da crise climática e de efetivação do direito às cidades, levando em consideração as políticas de mobilidade urbana, que são moldadas a partir de corporações, tais como indústria automobilística e indústria do petróleo.

Conforme explicitado, o total de recursos não arrecadados seria quase suficiente para a constituição de fundo para transporte público de qualidade, não tarifário e com a possibilidade de ser movido à energia renovável. Portanto, dar continuidade a tais decisões pode gerar efeitos mais perversos que aqueles que se quer enfrentar. Desta forma, seguem algumas propostas do Inesc:

- 1. Acrescentar a agenda de cidades ao debate acerca da crise climática:** hoje há variados estudos que abordam os temas de florestas e mudanças climáticas, efeitos dos desmatamentos e das queimadas, da pecuária e agricultura, que de fato representam boa parte dos gases de efeito estufa lançados na atmosfera. Contudo, importante considerar as cidades e suas formas de deslocamento e o fato de estarem abarrotadas de automóveis. Além disso, engajar a população das cidades nas questões climáticas poderá facilitar a defesa das florestas, com mais apoio popular. Reunindo mais da metade da população mundial, as cidades concentram ainda a maioria dos ativos construídos e das atividades econômicas, fatores que fazem com que esses ambientes estejam altamente vulneráveis às mudanças climáticas. Os impactos causados pelas alterações no clima já são sentidos nos centros urbanos e vêm aumentando nos últimos anos. A maioria das cidades brasileiras tem problemas ambientais associados a padrões de desenvolvimento e transformação de áreas geográficas. Mudanças exacerbadas no ciclo hidrológico pelo aquecimento global tendem a acentuar os riscos existentes, tais como inundações, deslizamentos de terra, ondas de calor e limitações de fornecimento de água potável.
- 2. Criar fundo de financiamento para o transporte público:** A pandemia provocada pelo Coronavírus escancarou a crise no transporte público, com empresas solicitando apoio governamental para continuarem atuando no setor. No entanto, a crise no setor não é recente e o maior peso dela recai sobre a população usuária, que paga altas tarifas e, em contrapartida, recebe um serviço de péssima qualidade. O Fundo de Financiamento proposto por meio da campanha Embarque por Direitos, além de incentivar o uso do transporte público, desestimulando o transporte individual, facilitará a mudança de matriz energética, que hoje é a base de fósseis, para fontes de energia renováveis.
- 3. Garantir a Participação social desde a concepção até a execução das políticas:** A maior parte da população ignora o sistema tributário e não faz ideia de como são decididos incentivos e subsídios, além de não saberem quais áreas serão

prejudicadas com a não arrecadação de determinados tributos. Então, a participação social é fundamental para que as decisões coincidam com as necessidades prioritárias, que são aquelas voltadas ao atendimento aos direitos das pessoas e da sociedade em geral.

- 4. Enfrentar os desafios conceituais e normativos de interpretação dos incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis:** É estratégico que o governo brasileiro faça o necessário esforço de avaliação e revisão dos seus subsídios e incentivos. Para isto, o caminho mais seguro seria a mensuração de revisão por pares, mecanismo acordado no âmbito do G20.
- 5. Garantir a transparência dos dados:** A população precisa ter acesso às informações acerca dos tributos e quais as consequências das desonerações, ou da aplicação de recursos orçamentários em determinadas áreas. E que sejam informações de fato acessíveis.
- 6. Fazer as necessárias conexões entre reforma de incentivos, reforma tributária e a transição energética, em escalas global e nacional:** Mitigar as emissões de gases de efeito estufa e estabilizar suas concentrações na atmosfera em um nível que limitaria interferências perigosas no sistema climático é um desafio a ser enfrentado em escalas internacional e nacional. Enfrentar o debate sobre a necessidade de revisão dos subsídios e incentivos como uma das formas de frear a produção é inadiável. No plano nacional, o tema tem interface com várias questões urgentes que estão na pauta política. Uma delas é a da reforma tributária. Nesse sentido, o debate sobre reforma de incentivos e subsídios deveria favorecer mudanças tributárias, em especial, a conversão da Cide-Combustíveis em uma Cide-Carbono com aplicação e incidência mais amplas, respeitando-se a neutralidade fiscal ou a carga tributária atual. Outra é a questão fiscal: subsídios significam que menos recursos podem ser potencialmente dedicados a financiamentos de políticas públicas que garantam direitos e que são centrais para estimular um processo amplo de retomada do crescimento alicerçado na transição energética.

CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

- 1. Cide-Combustíveis (diesel e gasolina)** – Criada em 2001, associa-se às reduções na alíquota aplicável às importações e vendas no varejo (comercialização no mercado interno) de gasolina, óleo diesel e querosene (e suas correntes) e gás natural. As taxas de impostos da CIDE, que foram gradualmente reduzidas desde 2004, são geralmente expressas em uma base específica, levando em conta o volume de combustível vendido ou importado. Quando vendidos à empresa comercial exportadora isentam-se: a nafta petroquímica, gasolina e diesel (e suas correntes), querosene de aviação, óleos e álcool etílico combustíveis e o GLP, inclusive o derivado do gás natural e da nafta (arts. 1º e 3º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001).
- 2. PIS/COFINS para combustíveis (diesel e gasolina)** – Essa medida foi introduzida em 2004 pelo Governo Federal para limitar as variações domésticas dos preços dos combustíveis. Prevê uma redução no imposto de combustível PIS / COFINS que incide sobre a importação e venda a varejo de gasolina, diesel, querosene de aviação e gás natural no Brasil. As alíquotas do PIS / COFINS são específicas na medida em que são cobradas com base em preços fixos e no volume vendido ou importado. Em 2017, por meio do Decreto nº 9.101, as alíquotas foram reduzidas a zero, relativamente à gasolina e as receitas brutas do produtor ou importador.
- 3. Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC)** – Essa conta que remonta aos anos 70 (Lei nº 5.899, de 05 de julho de 1973 regulamentada pelo Decreto nº 73.102, de 07 de novembro de 1973) subsidia o custo de geração de energia elétrica nas termelétricas relativas aos Sistemas Interligados e Isolados (Sisol), sobretudo na região Norte do país, por meio de reembolsos destinados a compensar os altos custos de geração de eletricidade nessa área. A conta é repassada aos consumidores por meio das tarifas. Até 2016 era gerida pela Eletrobrás e a partir de maio de 2017, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) assume a gestão financeira e operacional da CCC (conforme MP 735/16 convertida na Lei nº 13.360 de 2016).
- 4. Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)** – Criada em abril de 2002, a CDE é um encargo setorial destinado à promoção do desenvolvimento energético em todo o território nacional, seguindo em cumprimento a programação determinada pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Ela tem como finalidade conceder descontos tarifários a diversos usuários, custear a geração de energia nos sistemas elétricos isolados por meio do CCC, pagar indenizações de concessões, incentivar o programa de subvenção à expansão da malha de gás natural, garantir a modicidade tarifária, promover a competitividade do carvão mineral nacional, entre outros. Assim como a CCC, em maio de 2017, a CDE passou a ser administrada pela CCEE.

- 5. Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação orçamentária 00QU)** – Ação orçamentária recente e resultante de negociação do governo federal com os caminhoneiros (no contexto de greve nacional da categoria em 2018). Destina-se a subsidiar financeiramente a referida comercialização através do modal rodoviário em todo o território nacional, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitos os produtores e os importadores do óleo diesel (Cf. arts. 1º e 2º da Lei nº 13.723, de 04 de outubro de 2018).
- 6. Subvenção econômica ao preço do óleo diesel (ação orçamentária 0080)** – Operação especial destinada a subsidiar o preço do respectivo diesel adquirido para o abastecimento de embarcações pesqueiras (nacionais e equiparadas), visando a equalização do preço do óleo diesel nacional ao internacional, com o objetivo de ampliar a competitividade do pescado nacional (Lei nº 9.445, de 1997).
- 7. Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (ação orçamentária 00NY)** – Transferência voltada à universalização do serviço público de energia elétrica, dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial e a recomposição tarifária extraordinária, além de ter criado o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - (Proinfa, Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002).

ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS DOS INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

No Brasil, a interpretação normativa do conceito de subsídios é mais restritiva do que os conceitos internacionais e refere-se à transferência direta de recursos, do ente público para o privado, como medida para corrigir distorções do preço no mercado, para equilibrar a concorrência ou estimular a produção e o consumo de determinado bem. Trata-se, assim, de “subvenções econômicas” (arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964). No âmbito do consumo, outras formas de incentivo então se delimitam e caracterizam através de renúncia de receitas – caso do Cide e PIS/COFINS, ou, gastos diretos (via subsídios, subvenções econômicas e transferências do governo) – respectivamente, como: na CCC, CDE e ações orçamentárias (Códigos: 00QU, 0080 e 00NY).

Diante do contínuo aperfeiçoamento do monitoramento dos subsídios, incentivos e renúncias relacionados aos fósseis, no presente estudo de caso referente ao consumo cabe destacar que os números associados às contas CCC e CDE antes advindos da Eletrobrás, passaram a ser coletados a partir de dados disponibilizados pela Aneel. Já as destacadas subvenções econômicas relativas a ações orçamentárias, até a última edição essas partiam da execução efetiva de cada incentivo a partir do Portal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), passando, então, a ter suas informações disponibilizadas pelo Portal Siga Brasil²⁵.

Por fim, quanto às renúncias de receitas vinculadas ao Cide e ao PIS/COFINS para combustíveis, o Inesc manteve o direcionamento metodológico dos anos anteriores, apresentados mais detalhadamente no estudo geral (versão 2019). O **Box 3** a seguir sintetiza a opção metodológica do Inesc.

²⁵ A saber, o Siga Brasil constitui um sistema de informações sobre o orçamento público federal, permitindo acesso a dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases sobre planos e orçamentos públicos.

METODOLOGIA INESC PARA O CÁLCULO DO CIDE E PIS/COFINS (DIESEL E GASOLINA)

Desde a edição de 2018, o Inesc optou por adotar uma metodologia que considera a perda de arrecadação em relação ao que a lei estabeleceu inicialmente como limite, conforme prática adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para os cálculos, o Inesc partiu de esclarecimentos oferecidos pela Receita Federal com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), utilizando os volumes de óleo diesel e gasolina comercializados em 2019 (ANP). Foi feito o desconto do biodiesel misturado ao óleo diesel de 8% até fevereiro de 2018 e de 10% de março a dezembro de 2018 (nota 1).

Nota 1: A partir de 2008, a mistura de biodiesel puro (B100) ao óleo diesel passou a ser obrigatória e de forma escalonada. Nos anos de 2015 e até fevereiro de 2017 a mistura foi de 7%. Entre março de 2017 e fevereiro de 2018 foi de 8% e, a partir de março de 2018 a mistura passou a ser de 10%.