

Canal Energia – 09/07/2010

Reportagem Especial

Tributos e encargos: impacto crescente

http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Reportagem_Especial.asp?id=78382

Arrecadação ultrapassa 50% da conta de luz e tendência é que esse volume aumente ao longo dos próximos anos, segundo agentes

Carolina Medeiros, da Agência CanalEnergia, Reportagem Especial

A carga tributária é um daqueles temas que o setor elétrico apresenta consenso: estão em um patamar considerado excessivo.

Tributar é uma forma do governo arrecadar recursos, mas no caso da conta de luz os impostos somados aos encargos setoriais ultrapassam os 50%, de acordo com a Associação Brasileira dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres. Para ser ainda mais específico, alcança 51,6%, ou seja, mais da metade da conta vai para a União, Estados e Municípios. E a tendência é que esse volume aumente ao longo dos próximos anos, com a criação de mais encargos e contribuições, bem como a expansão da arrecadação de alguns deles, embora o setor já considere que o quadro atual não tenha mais espaço para crescimento de encargos e tributos, sob risco de tornar a fatura de energia impagável.

Os mais importantes tributos cobrados na conta de energia são o ICMS e o PIS/Cofins. Já os encargos são nove: Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), Reserva Global de Reversão (RGR), Conta de Desenvolvimento Econômico (CDE), Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE), Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia (Proinfa), Encargo do Serviço de Sistema (ESS), Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) e Encargo de Energia de Reserva (EER). Essas despesas são somadas a outras obrigações, como a energia de Itaipu e das usinas nucleares Angra 1 e Angra 2 (nem todas as distribuidoras têm esse dispêndio) e as tarifas de uso dos sistemas de transmissão.

O ICMS cobrado em operações de venda de energia elétrica e de petróleo e de derivados vem sendo alvo de discussão por parte dos senadores, mas não porque divergem quanto a alíquota cobrada ou porque querem reduzir o imposto. O motivo é se a cobrança deverá ser feita no estado de origem do produto ou no destino, onde a energia é entregue. O ICMS é um imposto estadual e, cobrado na origem de todos os produtos vendidos no país, exceto no caso de petróleo e energia elétrica. Nesse caso, atualmente, o ICMS é cobrado no estado consumidor. Mas a Proposta de Emenda Constitucional 20/07, do senador Paulo Duque (PMDB-RJ), quer eliminar da Constituição texto contido no artigo 155, que estabelece a incidência exclusiva do imposto no destino.

Além dessa proposta, outras três estão em tramitação na Câmara dos Deputados: a PEC 494/2010, encabeçada pelo deputado Zequinha Marinho (PSC-PA); a PEC 485/2010, do deputado Edmilson Valentim (PCdoB-RJ); e a PEC 315/2008, do deputado Moreira Mendes (PPS-RO). Dessas três, duas foram protocoladas este ano, após o debate sobre a redistribuição dos royalties de petróleo por todos os estados - produtores e não-produtores - e apesar do intuito inicial, a mudança reflete na tributação estadual da comercialização de energia elétrica.

Para **Claudio Sales**, presidente do **Instituto Acende Brasil**, esses tributos e encargos fazem uma pressão de alta na conta de luz, diferentemente do que é percebido pela população. "O consumidor de energia acredita que na conta de luz ele está pagando

pelo serviço da distribuidora, quando na verdade, as pressões de baixa na tarifa vêm dessas concessionárias com o aumento da produtividade. As pressões de alta vem por conta do governo que impõe maiores tributos e encargos", analisa Sales. Isso porque a Agência Nacional de Energia Elétrica, no momento da revisão tarifária, que acontece de quatro em quatro anos, concede um reajuste na tarifa já contando com maior eficiência por parte das distribuidoras de energia.

Mesmo com números considerados alarmantes, não tramita no Congresso Nacional nenhuma proposta que vise reduzir a incidência de encargos e tributos na conta de luz. Pelo contrário, no ano passado foi aprovada a Lei 12.111/09, que prorrogou por tempo indeterminado a vigência da CCC, além de mudar sua finalidade. O objetivo é servir de transição para os estados da região Norte, que estão perdendo arrecadação de ICMS sobre a venda dos combustíveis para atendimento termelétrico, já que esses estados serão interligados ao Sistema Interligado Nacional e não mais precisarão utilizar quantidade expressiva de térmicas.

"O setor elétrico, com certeza, é um dos setores que mais tem encargos e tributos no país", comentou Edmundo Montalvão, consultor legislativo do Senado Federal. Ele publicou recentemente um estudo em que afirma que a conta de luz poderia ser 16,6% menor se alguns encargos, tributos e subsídios fossem repassados para o contribuinte, saindo assim da responsabilidade do consumidor de energia. "No setor elétrico temos vários subsídios travestidos de encargos, como a CDE - que é usada em parte para subsidiar a universalização e para estimular o uso de energias renováveis, como eólica e biomassa - e a CCC, que subsidia as contas de energia dos consumidores do Norte", explicou Montalvão.

Luciano Pacheco, diretor técnico-regulatório da Abrace, disse que os tributos pesam cerca de 39% na conta de luz e os encargos, 12%. "Dentro desse percentual, a CCC corresponde a 20%, a CDE, 26%, e a RGR, outros 20%. Nós teríamos aí cerca de 66% do valor dos encargos. Em 2009, eles tiveram um peso entre R\$ 9 bilhões e R\$ 10 bilhões", calculou. No entanto, a RGR, tributo destinado para reversão de ativos em fim de concessão, está com data marcada para acabar. Seu prazo vai até o fim deste ano e até o momento não há manifestações para sua prorrogação. O encargo teve recursos utilizados em programas como o Luz para Todos, de universalização da energia.

"O que a gente tem ouvido é que o Programa Nacional de Eficiência Energética defende a continuidade da RGR para o desenvolvimento e incentivo da economia de energia", afirmou Pacheco. Outro encargo que tem sido muito comentado por especialistas do setor de energia é o ESS, que tem apresentado aumentos significativos nos últimos anos e, de acordo com estimativas da Abrace, deverá superar R\$ 1 bilhão em 2010. "Somente no primeiro semestre, o ESS somou R\$ 600 milhões, contra os R\$ 520 milhões pagos durante todo o ano passado", contou Ricardo Lima, presidente da Abrace.

O ESS representa o custo incorrido para manter a confiabilidade e a estabilidade do Sistema para atendimento da carga. Isso quer dizer que cada despacho térmico fora da ordem de mérito realizado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico aumenta a conta do encargo a ser rateada entre os consumidores. Sales, do Acende Brasil, critica a falta de transparência por parte do governo na hora de utilizar termelétricas que aumentam o ESS.

"As decisões operativas são tomadas sem a transparência necessária e sem uma análise de custo benefício fundamentada que as justifique. Isso resulta em um encargo adicional cobrado de todos os pagadores de conta de luz, que pagam sem saber porque estão pagando", avaliou o executivo. Ele disse que o natural seria acionar essas

térmicas fora da ordem de mérito quando, por alguma circunstância, o operador tiver que tomar medidas de acionamento emergencial de usinas, devido, por exemplo, a um acidente em uma linha de transmissão. "Só que isso está se tornando sistemático", comentou Sales.

Mas se o valor da conta de luz tem um peso grande no bolso dos consumidores residenciais, para os clientes industriais o problema é ainda maior. Segundo Lima, da Abrace, o preço da energia pode ser um fator decisivo para uma indústria se instalar no país. "O preço alto da energia no Brasil, principalmente devido aos tributos e encargos, acabam tirando a competitividade da indústria", avalia o executivo. Recentemente, industriais sinalizaram a instalação de plantas produtivas em outros países por conta do alto custo da energia, cuja contribuição dos tributos e encargos tem sido expressiva.

O EER é outro encargo que tem perspectivas de alta. Com o aumento da contratação de energia de reserva, com leilões como o de eólicas no ano passado e o de fontes alternativas, que deverá ocorrer em agosto próximo, o valor pago pelo encargo deverá subir.

"Essa é outra questão que merece um tratamento mais transparente. Até que ponto está claro para a sociedade que se precisa contratar mais energia de reserva e a que custo. A questão é que essa energia está sendo contratada", defendeu Sales, do Instituto Acende Brasil.

Mudar esse quadro não é fácil, segundo Guilherme Baggio, sócio da Kaercher e Baggio Advogados. "Para reduzir encargos e tributos, juridicamente, seria necessária uma alteração de mesmo nível hierárquico. Se existe um encargo previsto na lei, precisa-se de uma nova lei para modificar esse encargo", esclareceu Baggio. O advogado explicou ainda que para criar um novo encargo, a proposta precisa passar na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e ser sancionada pelo presidente da República. Para Baggio, uma solução possível seria a Reforma Tributária, que atingiria em cheio o setor elétrico. "Com a reforma tributária, todos os tributos seriam colocados em discussão e aí seria feita uma negociação entre os entes federativos. Mas isso é um tema muito complexo", salientou.

Mas em um ponto todos os especialistas concordam: há um esgotamento do modelo em que o usuário de energia elétrica brasileiro é o responsável por pagar esses encargos e tributos. Segundo Flávio Neiva, presidente da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica, é preciso que haja um processo de não aumentar mais encargos e tributos na conta de luz. Além disso, segundo o executivo, a tendência é que o preço da energia aumente, porque as hidrelétricas estão mais distantes, o país terá que lançar mão de térmicas mais caras, assim como eólicas e biomassa - que também não é tão barato. Isso sem contar, de acordo com ele, que a resistência ambiental contra hidrelétricas está cada vez mais forte.

Ele disse ainda que na parcela de energia da conta de luz, vai haver um crescimento forte na parte de geração, transmissão e distribuição, reduzindo o espaço para encargos e tributos. Na geração, como dito anteriormente, porque vão entrar na matriz energética fontes mais caras. Já a transmissão vai aumentar também porque as usinas vão ficar na região Amazônica e, portanto, distantes dos centros consumidores. "Em se aumentando a GTD, o imposto tem que reduzir, porque senão a conta fica impagável", disse.

No Japão, exemplificou, o imposto é baixíssimo, assim como na França e na Alemanha. "Mas nesses países, a parte de GTD é muito cara. Não tem como suportar GTD caríssima e imposto caríssimo. Felizmente no Brasil a parte de impostos e tributos tem

muito a ceder", declarou Neiva. Um estudo da PriceWaterhouseCoopers em parceria com o Instituto Acende Brasil, intitulado "Carga Tributária

Consolidada do Setor Elétrico Brasileiro de 1999 a 2008", mostra que a carga tributária dos consumidores residenciais no Brasil só não é maior que na Suécia, Noruega, Holanda e Dinamarca. Já para o segmento industrial, a carga brasileira é a mais alta entre os países citados. (ver gráficos abaixo)

Assim como Baggio, da Kaercher e Baggio Advogados, Neiva acredita que a carga tributária tem que ser reduzida através de uma reforma tributária consciente. "O que seria uma reforma realista? Verificar o custo e a evolução do custos de GTD e achar uma forma para que a soma desse bloco com tributos e encargos não seja maior do que é atualmente", avaliou. De todo modo, Neiva, assim como os demais especialistas, acredita que os tributos e encargos precisam diminuir. A questão central é que o consumidor não consegue absorver mais custos na conta de luz.