

Os *White Papers* do Instituto Acende Brasil consolidam análises e recomendações aprofundadas sobre temas do Setor Elétrico Brasileiro e visam à promoção de discussões qualificadas sobre as seguintes dimensões setoriais: Agência Reguladora, Governança Corporativa, Impostos e Encargos, Leilões de Energia e Transmissão, Meio Ambiente e Sociedade, Oferta de Energia, Rentabilidade, Tarifa e Regulação.

Para saber mais sobre o Instituto Acende Brasil acesse www.acendebrazil.com.br

TRIBUTOS E ENCARGOS NA CONTA DE LUZ: PELA TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA

Uma análise da tributação no setor elétrico revela a carência de balizamento em princípios. Há múltiplos tributos para os mesmos fatos geradores e bases de cálculo. Há múltiplos encargos para a mesma finalidade. Recursos de encargos são aplicados para objetivos outros que os de suas finalidades originais. E, ainda, os tributos são cobrados de forma indireta, fazendo com que contribuintes e consumidores de energia não tenham percepção sequer aproximada sobre a real carga tributária embutida na tarifa de eletricidade.

Observando a evolução do sistema tributário ao longo do tempo, percebe-se que a situação atual é fruto de um “pragmatismo tributário” em que mudanças no sistema têm sido pautadas pela necessidade de arrecadar mais fundos para o governo de maneira rápida, previsível e não transparente. Assim, o governo vem aumentando as alíquotas e introduzindo novos tributos sobre o setor elétrico sem uma avaliação de seus impactos sobre o bem-estar social, considerando apenas a sua relativa facilidade de implementação e eficácia na arrecadação.

O setor elétrico é um alvo predileto do fisco porque a energia elétrica é um bem de consumo universalizado, proporcionando uma ampla base de arrecadação, o que permite arrecadar muitos recursos de maneira dispersa, de forma

pouco visível, despertando pouca ou nenhuma resistência dos contribuintes. Soma-se a este quadro o fato de o consumo de energia elétrica ser pouco sensível ao preço, uma vez que a eletricidade é um bem essencial para o qual não há substitutos com características semelhantes. Com isso, o seu encarecimento devido à incidência de tributos não leva os consumidores a reagir via redução do consumo.

A consequência concreta e mensurável é que a carga tributária sobre o setor elétrico hoje é substancialmente maior do que a carga que incide sobre os demais setores da economia brasileira.

Como onerar a energia elétrica com tributos não faz sentido, dada a sua essencialidade e o seu papel estratégico como insumo de produção, o Instituto Acende Brasil elaborou uma série de propostas tendo por foco, além da redução da carga tributária sobre o setor, a melhora no nível de transparência da tributação e na governança da aplicação de recursos de encargos setoriais.

“The politicians say ‘we’ can’t afford a tax cut. Maybe we can’t afford the politicians.”

“Os políticos dizem que ‘nós’ não podemos arcar com uma redução de impostos. Talvez nós não possamos arcar com o custo dos políticos.” (Steve Forbes)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2	3.4 O impacto das mudanças no sistema tributário sobre o setor elétrico.....	20
2. TEORIA DA TRIBUTAÇÃO.....	2	4. CARGA CONSOLIDADA DE TRIBUTOS E ENCARGOS NA TARIFA DE ENERGIA.....	21
2.1 Propriedade 1: Eficiência	3	4.1 Metodologia	21
2.2 Propriedade 2: Simplicidade.....	5	4.2 Resultados.....	22
2.3 Propriedade 3: Transparência.....	6	5. APRIMORANDO A TRIBUTAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO.....	25
2.4 Propriedade 4: Equidade	7	5.1 Impacto distributivo.....	25
2.5 Propriedade 5: Flexibilidade	8	5.2 Impacto sobre a eficiência.....	26
3. TRIBUTOS E ENCARGOS QUE INCIDEM SOBRE O SETOR ELÉTRICO	9	5.3 A viabilidade da redução da carga de tributos e encargos.....	26
3.1 Mapeamento dos tributos que incidem sobre o setor elétrico.....	9	6. PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DA TRIBUTAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO.	28
3.2 Encargos setoriais.....	12	7. CONCLUSÃO.	38
3.3 A Constituição Federal de 1988 e o sistema tributário brasileiro	19	REFERÊNCIAS.....	39

1. INTRODUÇÃO

Este *White Paper* visa a oferecer um panorama abrangente sobre a tributação no setor elétrico brasileiro e identificar propostas pragmáticas que possam ser implementadas para aprimorar este cenário.

O *White Paper* está organizado em sete seções. A primeira seção consiste nesta introdução.

Na segunda seção examinam-se os critérios que devem ser levados em conta na avaliação de um sistema tributário. Com base na teoria econômica identificam-se as propriedades desejáveis de um sistema tributário. Estas propriedades servem de guia para a análise das seções seguintes.

Na terceira seção revisa-se em detalhe a tributação sobre o setor elétrico. Os principais tributos e encargos são descritos, identificando-se a suas finalidades, fator gerador, base de cálculo, destinação e legislação pertinente. Também se faz um breve apanhado das modificações na tributação provocadas pela Constituição de 1998 e seu impacto sobre o setor elétrico.

Na quarta seção mensura-se a carga tributária consolidada ao longo de todos os segmentos do setor (geração, transmissão e distribuição). Este acompanhamento é realizado pelo Instituto Acende Brasil em parceria com a PricewaterhouseCoopers desde 1999, permitindo, assim, observar a trajetória da carga tributária que incide sobre o setor ao longo do tempo. Identifica-se ainda a participação de cada tributo na carga tributária consolidada do setor.

Na quinta seção apontam-se os principais problemas da tributação do setor elétrico, com destaque para os malefícios da concentração de tributos no setor elétrico. Examina-se ainda a questão da viabilidade de se promover uma redução da carga tributária sobre o setor.

A sexta seção contém propostas para reduzir a carga tributária, aumentar a transparência do sistema tributário e aprimorar a governança da gestão de recursos oriundos de encargos setoriais.

Na sétima seção são apresentadas as conclusões do *White Paper*.

2. TEORIA DA TRIBUTAÇÃO

A tributação pode ser definida como o conjunto de ações e instrumentos empregados pelos governos para arrecadar fundos, sendo que o que distingue a tributação de outras transações econômicas é sua obrigatoriedade. A obrigatoriedade confere características especiais à tributação. Por ser compulsória, a tributação viabiliza a execução de ações governamentais desejáveis da perspectiva da Sociedade e que dificilmente seriam concretizadas se deixadas sob responsabilidade dos indivíduos.

Tais ações governamentais incluem, por exemplo, transferências de renda: entre ricos e pobres (programas sociais), empregados e desempregados (seguro desemprego), entre jovens e idosos (previdência social). A tributação também viabiliza a produção de bens e serviços públicos como segurança pública, infraestrutura urbana (ruas, praças e parques públicos) e limpeza pública. Estes bens ou serviços não seriam espontaneamente ofertados – ou seriam ofertados em quantidade inferior à desejada – por causa de características intrínsecas ao produto ou serviço, características estas que prejudicam a sua comercialização em condições competitivas.

Se, por um lado, é a obrigatoriedade que torna a tributação um instrumento tão útil, por outro lado também é o que a torna perigosa. A obrigatoriedade implica que os contribuintes (indivíduos e empresas) não dispõem de liberdade quanto à determinação do nível da tributação e da sua destinação. Esta característica torna a tributação muito suscetível a abusos. A obrigatoriedade faz com que a tributação possa ser facilmente utilizada por governos para atender a interesses de grupos de pressão, com transferências involuntárias e indesejadas pela maioria.

No mercado competitivo este problema é limitado, já que as transações são voluntárias. Transações de mercado somente são concretizadas quando o benefício da transação supera o seu custo. Essa liberdade torna a economia de mercado um dos sistemas mais eficazes para disciplinar a produção e prestação de serviços. Quando um bem ou serviço não é satisfatório, o consumidor deixa de consumir o bem ou serviço, substituindo-o por outro. Desta forma, os consumidores direcionam a economia determinando quais produtos são produzidos e em quais quantidades.

A tributação, em contraste, não dispõe de um mecanismo de autocorreção. Por isto é essencial que a tributação seja disciplinada por um sistema de validação política que produza legitimidade e respeitabilidade perante a sociedade. Para atingir este objetivo é necessário que a tributação siga alguns princípios e que esteja continuamente sob escrutínio da sociedade para evitar abusos e distorções.

Para que o sistema tributário mantenha a sua legitimidade e respeitabilidade é importante que ela possa ser continuamente avaliada pela sociedade. Para auxiliar nesse processo é útil identificar alguns critérios que podem ser utilizados para balizar essa avaliação.

O prêmio Nobel em economia Joseph Stiglitz¹ identifica **cinco propriedades desejáveis de um sistema tributário**:

- Eficiência;
- Simplicidade;
- Transparência;
- Eqüidade; e
- Flexibilidade.

Algumas propriedades referem-se a questões objetivas que podem ser mensuradas e comparadas de forma quantitativa. A eficiência e a transparência são propriedades objetivas. Outras propriedades abordam questões que envolvem juízo de valor. Essas questões refletem a ética e valores dos indivíduos, que tendem a ser mais controversos, requerendo um processo político para desvendar qual solução melhor atende aos interesses da sociedade.

Como os valores da sociedade podem mudar, isto pode implicar mudanças do sistema tributário ao longo do tempo. Portanto, é importante que o sistema tributário seja continuamente revalidado.

2.1 PROPRIEDADE 1: EFICIÊNCIA

É desejável que o sistema tributário não distorça a alocação eficiente de recursos na sociedade. Todo tributo provoca algum grau de distorção. Exemplos: quando se tributa o salário, desencoraja-se o trabalho em relação ao ócio; quando se tributa o lucro, desencoraja-se o investimento em relação ao consumo imediato; quando se tributa alguns produtos mais do que outros, são distorcidas as decisões de produção e consumo da sociedade.

O efeito destas distorções é gerar um nível de bem-estar social inferior ao que seria obtido na ausência da tributação. Economistas denominam este tipo de ineficiência de **Perda de Peso Morto** porque se trata de uma perda líquida para a sociedade, em que a perda de um não é compensada pelo ganho de outro.

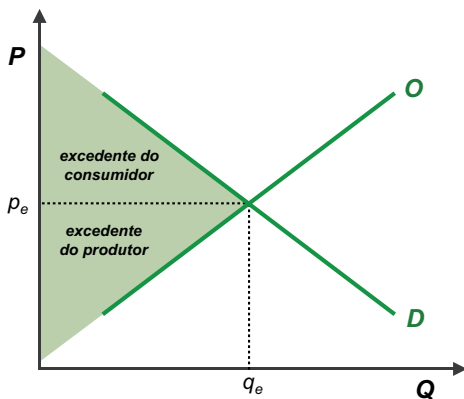
A Perda de Peso Morto pode ser representada de forma gráfica por meio de diagramas de curvas de oferta e de demanda. Considere o exemplo da Figura 1. A curva de demanda representa a “utilidade”, isto é, o bem-estar obtido pelos consumidores pelo consumo de cada unidade consumida de um determinado bem. A curva de oferta, por sua vez, reflete o custo adicional incorrido para produzir cada unidade de um determinado bem. Sempre vale a pena consumir mais uma unidade de um determinado bem se a sua utilidade marginal for maior que o seu

1 Stiglitz, J. (1998). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company.

custo marginal de produção. Logo, o ponto de equilíbrio em que se maximiza o bem-estar social é atingindo no ponto em que a curva de demanda cruza a curva de oferta.

Pode-se representar o equilíbrio de mercado por meio de curvas de oferta e demanda. A curva de oferta representa a quantidade agregada que os produtores estão dispostos a produzir dado um determinado preço. A curva de demanda representa a quantidade demandada por um determinado preço. O equilíbrio de mercado ocorre no preço em que a quantidade ofertada pelos produtores iguala a quantidade demanda pelos consumidores: preço p_e (*preço de equilíbrio*) e quantidade q_e (*quantidade de equilíbrio*), neste caso.

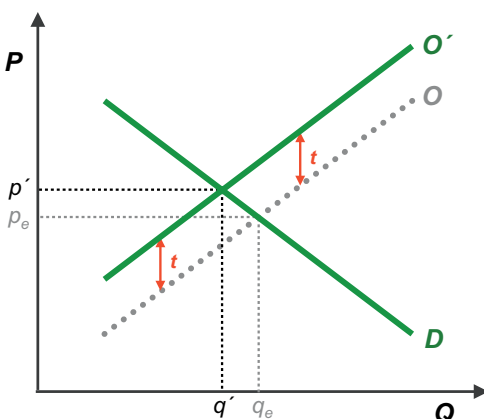
Figura 1 – Equilíbrio de mercado e os excedentes do consumidor e do produtor



No gráfico, a área abaixo da curva de demanda (D) e acima do preço de equilíbrio (p_e) representa o “excedente do consumidor”, isto é, o valor atribuído pelos consumidores que excede o preço pago para obter o bem. Em outras palavras, nessa região os consumidores estariam dispostos a pagar um preço “ p ” qualquer superior a “ p_e ”, até que seja atingida a quantidade “ q_e ”. A área abaixo do preço de equilíbrio (p_e) e acima da curva de oferta (O) representa o “excedente do produtor”, isto é, a receita auferida pelos produtores que excede o seu custo de produção. Os dois excedentes – do produtor e do consumidor – representam o bem-estar social derivado da transação de mercado.

O que ocorre quando se impõe um tributo sobre esse bem ou serviço? Digamos que um tributo no valor de t por unidade produzida seja cobrado do produtor. O tributo eleva o custo de produção do produtor, provocando um deslocamento da curva de oferta para cima pelo montante do tributo (de O para O' , conforme ilustrado na Figura 2). O resultado será uma elevação do preço de venda de p_e para p' e uma redução da quantidade demandada de q_e para q' .

Figura 2 – Alteração do equilíbrio de mercado provocado por um tributo

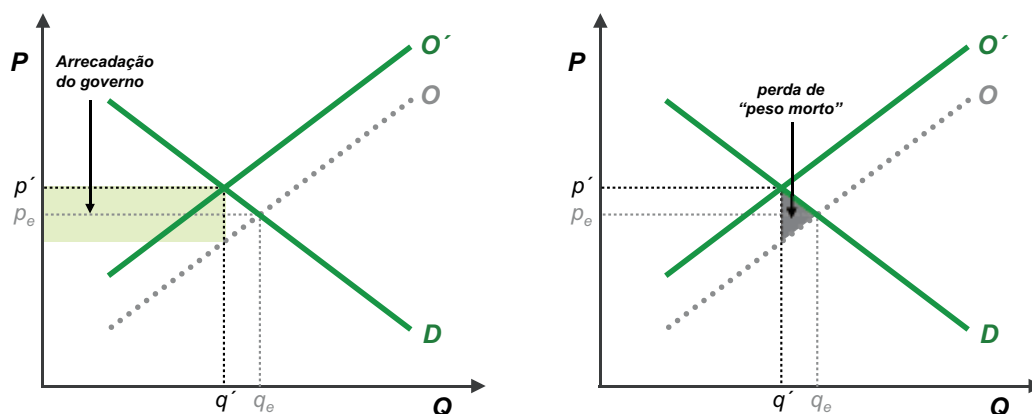


A introdução de um tributo ou encargo distorce o consumo eficiente porque introduz um hiato entre o custo percebido pelo consumidor e o custo efetivo do bem. Esta distorção leva os consumidores a reduzir o consumo do bem, deixando de capturar parte do bem-estar oriundo do consumo eficiente daquele produto.

O Peso Morto é representado pela área entre a curva de demanda e a curva de oferta que deixou de ser comercializada devido à incidência do tributo ou encargo sobre um determinado bem.

Não se trata de mera transferência de um agente a outro. Trata-se de uma perda líquida de bem-estar para a sociedade. A Figura 3 demonstra esta perda para a sociedade.

Figura 3 – Efeitos da tributação sobre o bem-estar social



A perda dos excedentes do consumidor e do produtor relativo ao montante que continua sendo consumido é transferida para o governo por meio da arrecadação do tributo, mas a redução do excedente associada ao montante que deixou de ser consumido, representado pela área rateada no gráfico, representa uma perda líquida de bem-estar para a sociedade.

Dado estes efeitos, é importante que o sistema tributário seja concebido levando em conta os efeitos sobre a eficiência da alocação de recursos na economia.

2.2 PROPRIEDADE 2: SIMPLICIDADE

Outro aspecto que deve ser levando em conta na tributação é seu grau de complexidade. O custo administrativo de sistemas tributários está diretamente relacionado ao grau de complexidade do sistema tributário. Tributos complexos são mais caros para administrar. Isto vale tanto para os contribuintes (que precisam preencher formulários, computar e pagar os tributos em diversas datas sob diferentes regras) quanto para os governos (que precisam processar, monitorar e fiscalizar a implementação do tributo).

A complexidade está relacionada a uma série de fatores: a quantidade e tipo de registros requeridos para o cálculo e comprovação do tributo devido; o número de provisões especiais (exceções, deduções, depreciações, entre outros); e a aplicação de alíquotas diferenciadas que possibilitam arbitragem por meio da alocação de receitas e despesas entre diferentes contribuintes.

Por mais legítimas que sejam as razões para a criação dessa tributação diferenciada (provisões especiais ou aplicação de alíquotas diferenciadas), tal diferenciação pode ter impactos importantes que precisam ser levados em conta tanto no que diz respeito ao custo de administração do sistema quanto no que se refere à alteração da estrutura de incentivos dos agentes.

A tributação diferenciada aumenta os custos administrativos do sistema tributário. Portanto, sempre que se propõe uma mudança que implique elevação da complexidade do sistema tributário, deve-se avaliar se o benefício do tratamento diferenciado supera a elevação dos custos administrativos para os contribuintes e a burocracia coletora de impostos.

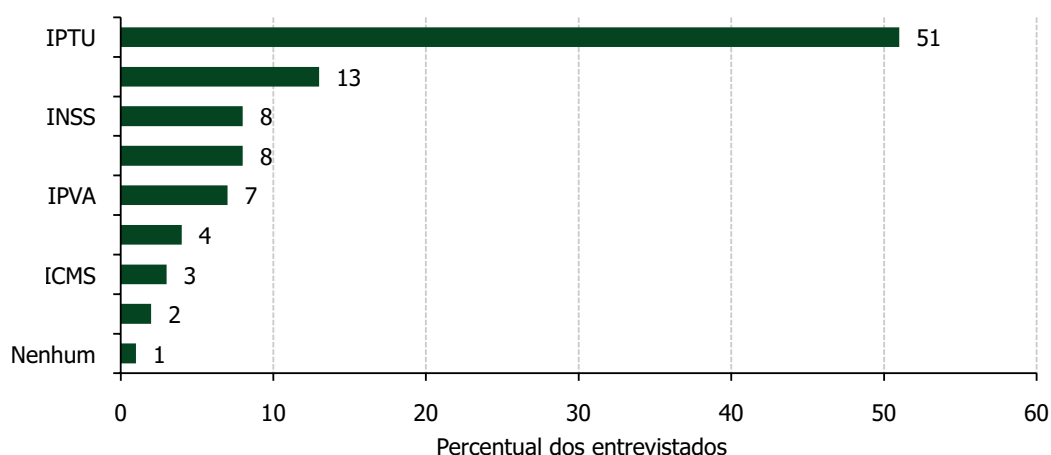
Adicionalmente, deve-se avaliar como a tributação diferenciada entre setores afeta o comportamento dos agentes. Este efeito é importante no mundo corporativo e consiste no famoso “planejamento tributário”. Frequentemente, as decisões empresariais ligadas à localização de plantas, estruturação financeira, política de preços e outras são definidas com base no sistema tributário.

2.3 PROPRIEDADE 3: TRANSPARÊNCIA

Para que a sociedade possa avaliar o custo-benefício dos bens e serviços produzidos com os recursos obtidos por meio da tributação é crucial que os contribuintes conheçam a magnitude da tributação que lhes é imputada (“quanto?”) e a destinação de cada tributo (“para que?”, ou em muitos casos, “para quem?”). Só assim os contribuintes podem definir suas próprias relações de custo-benefício (quanto pagamos *vis a vis* quanto recebemos).

Empiricamente é possível constatar que, quando se menciona a palavra “tributos”, as pessoas geralmente pensam naqueles tributos pagos diretamente, principalmente naqueles baseados no seu patrimônio e renda. Veja, por exemplo, na Figura 4, os resultados de pesquisa de opinião realizada pela Interscience por meio de 828 entrevistas em cinco cidades brasileiras (Brasília, Porto Alegre, São Paulo, Recife e Rio de Janeiro).

Figura 4 – Tributos *Top of Mind* do Brasil



Fonte: Interscience/Aclame, 2005.

Os tributos mais lembrados pelos contribuintes apresentam pouca relação com a importância do tributo em termos do montante arrecadado. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, por exemplo, é o mais citado na pesquisa (lembrado por 51% dos entrevistados na pesquisa espontânea) mas representa apenas 1,4% da arrecadação das três esferas do governo. A Taxa de Coleta de Lixo é o quarto imposto mais lembrado (citado por 8% dos entrevistados na pesquisa espontânea), enquanto a soma de todas as Taxas por Prestação de Serviços representa apenas 1,1% da arrecadação consolidada dos governos.

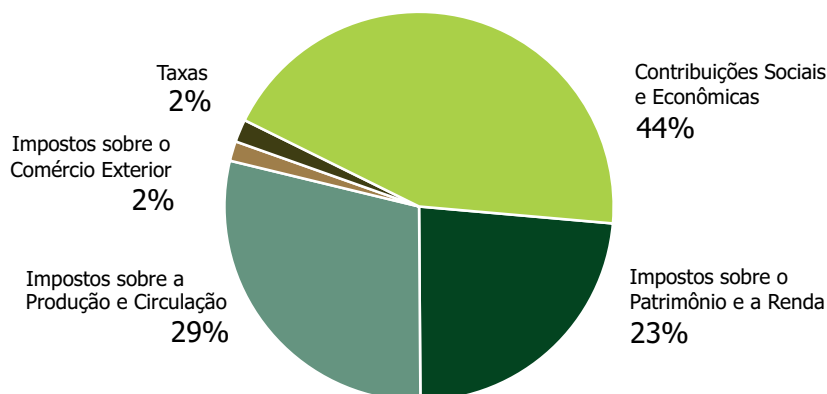
Por outro lado, o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações), responsável por 23% da arrecadação consolidada dos governos, é lembrado por apenas 3% dos pesquisados.

Esta discrepância entre a percepção dos contribuintes e o peso dos tributos decorre da falta de transparência do nosso sistema tributário, uma vez que a maior parte da arrecadação no Brasil é coletada das empresas. Para as empresas, o pagamento de tributos é encarado como um “custo adicional” que passa a ser incorporado ao preço de seus produtos. Desta forma, o consumidor final não consegue distinguir quanto do preço de cada produto ou serviço destina-se ao produtor e quanto é capturado pelo governo via tributos cobrados diretamente do produtor.

No Brasil, somente uma minoria dos tributos são baseados na renda e patrimônio das pessoas físicas e jurídicas (23% da arrecadação consolidada das três esferas de governo).

As contribuições sociais respondem pela maior parcela (44%), seguidas dos impostos sobre a produção e circulação de produtos, sendo que a maior parte desses tributos são arrecadados diretamente pelas empresas, que se transformaram no Brasil em grandes “coletores de impostos”, blindando o governo do desgaste associado a função tão “antipática”.

Figura 5 – Receita Consolidada de Todas as Esferas de Governo



Fonte: Ministério da Fazenda, 2009.

Na tributação sobre a venda para o consumidor final, além do efeito de “poupar o governo” do papel antipático descrito acima, o efeito mais perverso é a redução da consciência do consumidor em relação ao real montante pago em tributos.

Essa falta de transparência impacta diretamente a atitude do cidadão quanto às atividades do Estado. Enquanto os benefícios providenciados pelo Estado são visíveis e amplamente divulgados – pelos políticos, estatais e órgãos públicos –, o seu custo é tratado de forma obscura, sendo custeado principalmente por meio de tributos embutidos nos preços de produtos e serviços.

2.4 PROPRIEDADE 4: EQUIDADE

Para que o sistema tributário obtenha a aprovação da sociedade é fundamental que os tributos sejam percebidos como “justos”. Esta noção de equidade deve ser avaliada em duas dimensões: na “horizontal” e na “vertical”. A equidade “horizontal” se refere ao tratamento equitativo de contribuintes com características semelhantes. Por exemplo, consumidores com o mesmo nível de renda devem pagar o mesmo montante em imposto de renda; do mesmo modo, o valor pago a título de imposto sobre veículos automotivos deve ser igual ao pago por outro proprietário com um veículo do mesmo modelo e ano.

A noção de equidade “vertical” refere-se ao grau de diferenciação entre contribuintes diferentes: a diferença do montante a ser pago deve resguardar alguma “proporcionalidade” em relação ao grau de diferenciação entre os dois contribuintes. Por exemplo, tipicamente as sociedades desejam algum grau de progressividade do imposto de renda quando, por exemplo, os mais ricos pagam proporcionalmente mais do que os mais pobres. Porém, quanto a mais deve ser cobrado do indivíduo que dispõe de uma renda R\$ 10 mil superior ao do outro? E quanto a mais deve ser cobrado do indivíduo que recebe R\$ 20 mil a mais que o outro? Outro exemplo é a tributação sobre a venda de automóveis em que alíquotas variam dependendo da potência do motor do veículo: quanto deve variar a alíquota de um carro com motor 1.0 com relação a um com motor 2.0?

A avaliação de equidade sempre envolverá algum grau de arbitrariedade, pois trata-se de uma questão normativa. Não obstante, ela deve ser delimitada com base em critérios filosóficos ou éticos referendados pela sociedade.

2.5 PROPRIEDADE 5: FLEXIBILIDADE

Finalmente, uma dimensão a ser avaliada quando se examina um tributo é a sua flexibilidade. Uma propriedade desejável da tributação é que ela possa ser ajustada conforme os anseios da sociedade. Alguns tributos podem ser facilmente alterados, mas outros requerem uma negociação política complexa que torna modificações praticamente inviáveis, o que pode levar à postergação de sistemas tributários indesejáveis.

No Brasil, há anos se fala da “necessidade” de uma reforma tributária. Há um consenso quanto às diversas mazelas do sistema tributário vigente, mas iniciativas para mudar o sistema reiteradamente são abortadas diante da dificuldade política de se implementar mudanças. A dificuldade advém principalmente das incertezas relativas ao impacto sobre o nível da arrecadação e sobre a divisão das receitas entre as diferentes esferas do governo.

Um aspecto especialmente relevante é a variação da tributação ao longo dos ciclos econômicos. Sociedades tipicamente desejam que a tributação seja alterada ao longo dos ciclos, reduzindo a arrecadação quando a economia entra em recessão e elevando a arrecadação quando a economia apresenta forte crescimento. Desta forma, a tributação ajuda a estabilizar a economia e beneficia os contribuintes ao reduzir a carga tributária em períodos de dificuldades econômicas. Alguns tributos, pela sua própria base de cálculo, já se ajustam automaticamente de forma a aumentar a tributação em períodos mais rentáveis e reduzir a tributação em períodos menos rentáveis, proporcionando um efeito estabilizador macroeconômico altamente desejável.

Finalmente, um terceiro fator que deve ser considerado ao analisar a questão da flexibilidade dos tributos é a velocidade com a qual ajustes no montante tributado podem ser implementados. Para que um tributo possa ser empregado para promover a estabilização do ciclo econômico, por exemplo, é necessário que alterações no tributo e seus efeitos sejam tempestivos. Por exemplo, para evitar ou mitigar uma recessão econômica poder-se-ia reduzir impostos para estimular o consumo e investimento. Para que tal medida seja eficaz, entretanto, é crucial que a redução dos impostos possa rapidamente produzir o estímulo econômico esperado. Caso contrário, o estímulo poderá surtir efeito quando a economia já estiver se recuperando, ocasionando pressões inflacionárias (o que poderia até prejudicar a recuperação econômica). Portanto, é necessário avaliar a rapidez com a qual se pode promover a redução de impostos – algo que pode ser muito complexo quando são necessárias alterações na legislação ou quando são envolvidas diferentes esferas do governo. Também é necessário avaliar quanto tempo transcorrerá até que a redução dos tributos produza o efeito desejado sobre a economia. Por exemplo, uma alteração da alíquota do imposto de renda, que é cobrado somente uma vez ao ano, pode demorar muitos meses para começar a surtir algum efeito.

3. TRIBUTOS E ENCARGOS QUE INCIDEM SOBRE O SETOR ELÉTRICO

3.1 MAPEAMENTO DOS TRIBUTOS QUE INCIDEM SOBRE O SETOR ELÉTRICO

Podemos classificar os tributos que incidem sobre o setor elétrico em três categorias principais:

- impostos e contribuições;
- encargos trabalhistas; e
- encargos setoriais.

A União dispõe de uma série de tributos que incidem sobre as empresas do setor elétrico. Dois tributos incidem sobre o lucro das empresas de energia elétrica: o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). A razão para a duplicidade de tributos, originados pelo mesmo fato gerador e com da mesma base de cálculo, são as regras de destinação dos recursos prescritas na Constituição Federal de 1988 (vide discussão na seção “3.3 A Constituição Federal de 1988 e o sistema tributário brasileiro”).

A União também arrecada recursos do setor elétrico por meio de três contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas: o Programa de Integração Social (Pis), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Outros tributos da União são o Imposto Territorial Rural (ITR), ainda de pouca relevância em termos de arrecadação, e a extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF).

De todos os tributos, o mais importante em termos de participação na tarifa é o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. O ICMS incide sobre o valor de venda de energia elétrica e é de competência dos governos estaduais.

Além do ICMS, os governos estaduais dispõem de outro imposto que também onera as empresas do setor elétrico: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Este imposto é cobrado anualmente e incide sobre a propriedade de veículos automotores.

Os governos municipais dispõem de dois tributos e uma contribuição pela qual podem recolher recursos financeiros do governo municipal: o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip ou Cip). A Cosip é o tributo mais recente: foi instituída em 2002, pela Emenda Constitucional nº 39. Ela é cobrada dos consumidores pelas concessionárias e repassada aos municípios para o custeio da rede de iluminação pública.

A tarifa de energia elétrica também é onerada pelos encargos trabalhistas, dos quais se destacam a Contribuição patronal ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), as contribuições ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outros encargos sociais que incluem o Seguro Acidente de Trabalho (Sat), Salário Educação e o “Sistema S” que engloba o Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e Serviço Social do Cooperativismo (Sescoop).

A tabela 1A da próxima página apresenta o fato gerador, a base de cálculo, a destinação e a legislação dos principais tributos que incidem sobre o setor elétrico.

Tabela 1A – Tributos que incidem sobre o setor elétrico

SIGLA	TRIBUTOU OU ENCARGO	FATO GERADOR	BASE DE CÁLCULO	DESTINAÇÃO	LEGISLAÇÃO
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica	Renda ou proventos de qualquer natureza	Lucro	52% União; 21,5% estados; 23,5% municípios; 3% Fundos do N, NE e CO.	Leis nº 8.383, 8.540, 8.981, 9.065, 9.249, 10.426, 10.431, 11.053; Decreto nº 3.000
CSLL	Contribuição Sobre Lucro Líquido	Renda ou proventos de qualquer natureza	Lucro	União (Seguridade Social)	Leis nº 7.689, 8.383, 9.249, 9.316, 9.779, 10.426, 10.637, 10.684, 11.727; Instrução Normativa SRF nº 810
Pis/Pasep	Contribuição para os Programas de Integração Social e Formação do Patrimônio do Servidor Público	Receita	Faturamento mensal	União (Seguridade Social)	Lei Complementar nº 7; Leis nº 7.859, 8.398, 9.701, 9.718, 10.312, 10.276, 10.431, 10.637, 10.865, 10.833; Decreto nº 4.524
Cofins	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social	Receita	Faturamento mensal	União (Seguridade Social)	Lei Complementares nº 70 e 85; Leis nº 8.696, 8.850, 9.701, 9.718, 10.312, 10.431, 10.684, 10.833
ITR	Imposto Territorial Rural	Propriedade, domínio útil ou posse de imóvel em zona rural	Valor da terra	50% União; 50% municípios	Leis nº 9.393, 11.250; Decreto nº 4.382; e EC nº 42
INSS Patronal	Contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) pelo Empregador	Possuir empregado que seja segurado do INSS	Rendimentos pagos, devidos ou creditados ao empregado	União (INSS)	Art. 195, I, da Constituição Federal; Lei nº 8.212
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	Pagamento ao empregado por prestação de serviço	Folha salarial	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço de cada empregado	Art. 195, I, da Constituição Federal; Lei nº 8.036
Sat	Seguro Acidente de Trabalho	Possuir empregado que seja segurado do INSS	Total das remunerações pagas ou creditadas	União (INSS)	Art. 22 da Lei no 8.212/1991, 9.732/1998 e 9.876/1999.
Senai, Senac, Sesi, Sesc, Sest, Sebrae, Senar, Senat, Sescoop	Contribuições para o "Sistema S"	Possuir empregado(s) e atuar no respectivo setor de atuação (indústria, comércio, pequena e média empresa)	Folha salarial	Entidades autônomas de serviço social	Decreto-Lei no 4.048/1942, 8.621/1946, 9.403/1946; Lei no 8.029/1990 e 8.315/1991.
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações	Circulação de mercadorias	Valor agregado	75% estado; 25% municípios	Art. 155, II, da Constituição Federal; Lei nº 5.172; Leis Complementares nº 24, 63 e 87 e legislação estadual
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	Propriedade de veículos automotores	Valor venal do veículo	50% estado; 50% município	Art. 155, III, da Constituição Federal; Lei nº 8.115 e legislação estadual
ISS	Imposto sobre Serviços	Prestação de serviços a terceiros	Preço do serviço	Município	Art. 156, III, da Constituição Federal; Lei Complementar nº 116; legislação municipal
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	Propriedade, domínio útil ou posse de imóvel em zona urbana	Valor venal do imóvel	Município	Art 156, I, da Constituição Federal e legislação municipal
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	Movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira	Valor da movimentação ou transmissão	União (Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde)	Art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Lei nº 9.311 (alterada pelas Leis nº 9.539, 10.174, 10.306)

Além dos tributos apresentados na tabela 1A, o setor elétrico também é onerado com os chamados encargos setoriais, apresentados na tabela 1B e descritos de forma detalhada na próxima seção.

Tabela 1B – Encargos do setor elétrico

SIGLA	TRIBUTOU OU ENCARGO	FATO GERADOR	BASE DE CÁLCULO	DESTINAÇÃO	LEGISLAÇÃO
CCC	Cotas da Conta de Consumo de Combustível	Distribuição de energia elétrica	Consumo de energia elétrica	Termelétricas de combustíveis fósseis em Sistemas Isolados	Lei nº 5.899, 8.631, 9.648 (alterada por Lei nº 10.438) e 12.111; Decreto nº 774
Cosip ou Cip	Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública	Consumo de energia	Consumo de energia elétrica	Município	Art. 149-A da Constituição Federal; Emenda Constitucional nº 32 e legislação municipal
RGR	Cotas da Reserva Global de Reversão	Investimento de concessionárias de energia elétrica	Valor dos investimentos com teto definido pela receita	Indenizar ativos vinculados à concessão e fomentar a expansão do setor elétrico	Art. 33 do Decreto nº 41.019/57; Lei nº 5.655 (alterada por Lei nº 8.631, 10.438, 10.848) e 9.427
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético	Uso de Bem Público, multas e comercialização de energia a consumidor final	Uso de bem público, multas e consumo de energia elétrica	Subsidiar a universalização do serviço, o desenvolvimento energético, geração a partir de fontes eólicas, PCHs, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional	Lei nº 10.438 e 10.762; Decreto nº 4.541
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos	Uso de recursos hídricos para geração hidrelétrica	Receita operacional bruta	18,8% União, 40,6% Estados e 40,6% municípios afetados por usinas hidrelétricas	Lei nº 7.990, 9.648 (alterada pela Lei nº 9.984), 8.001 e 9.433.
UBP	Uso de Bem Público	Geração hidrelétrica	Receita operacional bruta	Revertido aos consumidores de energia elétrica para promover a modicidade tarifária	Lei nº 9.074, 9.648 e 11.488
ESS	Encargo de Serviços do Sistema	Comercialização de energia na CCEE	Proporcional aos serviços prestados pelo sistema	Subsidiar a manutenção da confiabilidade e estabilidade do Sistema Interligado Nacional	Lei nº 9.648; Decreto nº 2.655 e 5.177; Regras de Mercado
TFSEE	Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica	Geração, transmissão, distribuição ou comercialização de energia elétrica	Receita operacional líquida	Aneel	Lei nº 9.427
ONS	Taxa do Operador Nacional do Sistema	Agentes conectados a Rede Básica	Potência máxima	ONS	Lei nº 9.648, 10.848; Decreto nº 5.081
CCEE	Taxa da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica	Comercialização de energia na CCEE	Valor transacionado	CCEE	Lei nº 10.433 (alterada pela Lei nº 10.848); Decreto nº 5.163 e 5.177
ECE	Encargo de Capacidade Emergencial	Comercialização de energia na CCEE	Consumo de energia elétrica	Usinas termelétricas emergenciais	Lei nº 10.848
EER	Encargo de Energia de Reserva	Comercialização de energia na CCEE	Consumo de energia elétrica	Usinas de reserva	Lei nº 10.848 e 11.488; e Decreto nº 6.353
Proinfa	Rateio de custos do Proinfa	Comercialização de energia a consumidor final	Consumo de energia elétrica	Geradores de fontes eólicas, PCH e biomassa participantes do Proinfa	Lei nº 10.438, 10.762 e 11.943; Decreto nº 4.541 e 5.025
P&D	Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética e custeio da Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE)	Receita de concessionárias de geração, transmissão e distribuição	Receita operacional líquida	40% União (MCT/FNDCT); 40% projetos P&D das empresas (aprovados pela Aneel); 20% MME (planejamento). Adicional de 0,3% para Estados e municípios	Lei nº 9.991 e 12.111

3.2 ENCARGOS SETORIAIS

3.2.1 RGR

A **Reserva Global de Reversão (RGR)** é um fundo constituído em 1957 com a finalidade de proporcionar uma reserva para cobertura de gastos da União com indenizações de eventuais reversões de concessões vinculadas ao serviço público de energia elétrica (art. 33 do Decreto nº 41.019/1957).

Em 1971 criou-se a Cota da Reserva Global de Reversão para prover recursos para o Fundo RGR (Lei nº 5.655/1971). Trata-se de um encargo pago mensalmente pelas empresas de energia elétrica com a finalidade de prover recursos para o Fundo RGR.

O valor das cotas anuais cobradas das concessionárias e permissionárias do setor elétrico é definido anualmente pela Aneel com base no valor dos seus ativos (instalações, máquinas e equipamentos) e levando em conta o tempo remanescente de sua concessão e a vida útil esperada dos ativos. Seu valor anual equivale a 2,5% dos investimentos efetuados pela concessionária em ativos vinculados à prestação do serviço de eletricidade, sendo limitado a 3,0% de sua receita anual.

A finalidade do fundo RGR foi ampliada diversas vezes (Leis nº 8.631/1993, 10.438/2002 e 10.848/2004), passando a contemplar:

- financiamento da expansão e melhoria desses serviços;
- financiamento de fontes complementares de geração de energia elétrica (conhecidas por alguns como “fontes alternativas”, apesar da inadequação conceitual do termo);
- estudos de inventário e viabilidade de aproveitamentos de novos potenciais hidráulicos;
- desenvolvimento e implantação de programas e projetos destinados ao uso eficiente da energia elétrica e combate ao desperdício;
- estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético; e
- financiamento de programas de eletrificação rural.

A Lei nº 10.848/2004 determinou que 3% dos recursos da RGR sejam destinados a custear os estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético, bem como os de inventário e de viabilidade necessários ao aproveitamento dos potenciais hidroelétricos, realizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).²

Em 1998, determinou-se que a cobrança do encargo RGR seria eliminada ao final do ano de 2002, “devendo a Aneel proceder à revisão tarifária de modo a que os consumidores sejam beneficiados pela extinção do encargo” (a Lei nº 9.648/1998). Posteriormente, no entanto, a extinção do encargo foi postergada para o final de 2010 (Lei nº 10.438/2002). O Fundo RGR permanecerá, mesmo sem o encargo, conforme discutido no Quadro 4 “O fim do encargo implica fim do Fundo RGR?” (página 34).

3.2.2 CCC

O encargo Conta Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) foi originalmente criado para ratear os custos do consumo de combustíveis de termelétricas utilizadas para complementar a geração hidrelétrica no Sistema Interligado Nacional (inciso III do art. 13 da Lei 5.899/1973).

Em 1993, a CCC foi expandida para abranger também o rateio do custo de combustíveis de termelétricas em Sistemas Isolados (art. 8º da Lei nº 8.631/1993). Além disso, o rateio do consumo de combustíveis fósseis de termelétricas utilizadas para complementação da geração hidrelétrica (CCC-Interligado) passou a ser separado para duas grandes regiões (Decreto nº 774/1993). Desta forma, a CCC foi desmembrada em três encargos:

² Em 2009, o Ministério de Minas e Energia destinou mais de R\$ 68 milhões para a EPE, segundo a Controladoria Geral da União. Conforme a última prestação de contas da EPE (contido no *Relatório de Gestão de 2008*, datado abril de 2009), a empresa dispunha de 165 funcionários próprios em 2008. Hoje dispõe de 278 funcionários (*O Estado de São Paulo*, 18/10/2010).

- **CCC-S/SE/CO** para complementação da geração hidrelétrica nos sistemas Sul e Sudeste/Centro-Oeste;
- **CCC-NE/N** para complementação da geração hidrelétrica nos sistemas Norte e Nordeste; e
- **CCC-Isol** para subsidiar a geração termelétrica nos Sistemas Isolados.

Em 1998 determinou-se que haveria uma redução gradual dos encargos CCC-S/SE/CO e CCC-NE/N a partir de 2003, até a sua extinção em 2006 (art. 11 da Lei nº 9.648/1998). Também se estabeleceu um prazo limite de vinte anos para a extinção do encargo CCC-Isolado. Para incentivar investimentos que reduzissem os custos de geração em Sistemas Isolados, permitiu-se a “sub-rogação” do reembolso da CCC, isto é, a transferência dos direitos de repasse de recursos da CCC para:

- geração de energia elétrica a partir de pequenas centrais hidrelétricas, eólica, solar, biomassa ou gás natural, que substitua o consumo de combustíveis fósseis decorrentes de geração termelétrica em Sistemas Isolados; e
- empreendimentos que promovam a redução do dispêndio atual ou futuro da conta de consumo de combustíveis dos Sistemas Isolados (§ 4º do art. 11 da Lei nº 9.648/1998).

Em 2009, entretanto, o governo tomou medidas na direção contrária e, por meio da Medida Provisória nº 466 (convertida na Lei nº 12.111/2009), eliminou a data limite para a extinção do encargo CCC e ampliou o escopo do encargo de forma a subsidiar o custo total de geração nos Sistemas Isolados. Assim, a CCC-Isol passaria a subsidiar a geração em Sistemas Isolados de forma a igualar o seu custo de geração ao custo médio da energia e potência comercializada no Ambiente de Contratação Regulada do Sistema Interligado Nacional (art. 11 a 14 do Decreto nº 7.246/2010).

O resultado da alteração da legislação é a elevação substancial do encargo nos próximos anos e a eliminação da sinalização econômica do custo real da energia nas respectivas regiões. A análise da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) sugere que o impacto deve ser de quase dobrar o valor da CCC. Em decorrência das modificações introduzidas pela Lei 12.111/2009, a Aneel estipulou que o valor total a ser arrecadado CCC-Isol em 2010 seria de R\$ 4,8 bilhões, em contraste com R\$ 2,5 bilhões em 2009.³

3.2.3 PROINFA, P&D E CDE

Existem três encargos que visam a tornar a matriz elétrica mais diversificada, aumentar a cobertura das redes elétricas e aprimorar a eficiência do setor.

O **Programa de Incentivos a Fontes Alternativas (Proinfa)** foi criado em 2002 com o objetivo de aumentar a participação da geração a de “produtores independentes autônomos” a partir de fontes energéticas não tradicionais (fontes complementares ou “fontes alternativas”), a saber: fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas (PCH) e termelétricas a biomassa. O programa original previa que, numa primeira fase a ser atingida até o final de 2006, fossem instalados 3.300 megawatts de geração a partir dessas três fontes; e que, numa segunda fase a ser atingida até 2022, pelo menos 10% da energia consumida no país fosse proveniente dessas três fontes (Lei nº 10.348/2002). A meta da primeira fase foi subseqüentemente postergada para o fim de 2008 (Lei nº 10.889/2004).

O Programa previa a viabilização destas fontes de geração por meio da contratação compulsória pela Eletrobras, por 20 anos, mediante “chamada pública”, a preços que viabilizassem os empreendimentos de geração a partir dessas fontes.

Os valores pagos pela energia elétrica adquirida por meio dos contratos do Proinfa e os custos administrativos e financeiros incorridos pela Eletrobrás são rateados entre todas as classes de consumidores finais na proporção de seu consumo verificado (exceto para “consumidores de baixa renda”).

³ O valor das quotas da CCC-Isol adotadas pela Aneel para o ano 2010 foi fundamentado na análise contida na Nota Técnica nº 142/2010-SRG-SRE/Aneel de 12/05/2010.

O encargo de **Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)** obriga as concessionárias de geração, transmissão e distribuição a destinar anualmente no mínimo 1% de suas receitas operacionais líquidas (ou “ROL”, correspondente à receita operacional bruta menos os tributos, contribuições e encargos que incidem sobre a receita, tais como: ICMS, Pis/Pasep, Cofins, ISS e a quota anual de RGR) para projetos de P&D e programas de promoção do uso eficiente de energia.

Dos recursos arrecadados para P&D, 40% são repassados para Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) do Ministério de Ciências e Tecnologia, 20% para o Ministério de Minas e Energia para o custeio do planejamento da expansão do sistema energético⁴ e 40% para projetos de P&D conduzidos pelas empresas aprovados pela Aneel.

Em 2009, via Lei nº 12.111/2010 (convertida da Medida Provisória nº 166/2009), o encargo de P&D foi elevado em 0,3 pontos percentuais (a alíquota passou a ser de 1,3% da ROL) para custear os repasses para estados e municípios que sofreram perdas de arrecadação do ICMS decorrente da redução do consumo de combustíveis fósseis após a interligação de seus Sistemas Isolados à rede de transmissão nacional, a “Rede Básica” (vide o quadro a seguir).

Quadro 1 - “Inovação” no emprego dos recursos do encargo de P&D

A Lei no 12.111/2010, resultante da promulgação da Medida Provisória no 466/2009, criou novas finalidades para o encargo de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e determinou que a alíquota do encargo fosse elevada em 0,30 pontos percentuais. A Lei estabelece, ainda, que os recursos adicionais devem ser destinados aos estados e municípios que vierem a sofrer perda de arrecadação devido à interligação de Sistemas Isolados em sua jurisdição por um período de 24 meses a contar a partir da interligação.

As novas atividades aptas a receber recursos do encargo de P&D incluem;

- programas de universalização do serviço público de energia elétrica;
- financiamento de projetos socioambientais;
- projetos de eficiência econômica; e
- pagamento de faturas de energia elétrica de unidades consumidoras de órgãos estaduais e municipais (Art 6º da Lei no 12.111).

Note-se que, ao incluir despesas ordinárias e recorrentes – como o pagamento de faturas de energia elétrica de órgãos públicos –, a aplicação dos recursos deixa de ser vinculativa, pois a sua aplicação libera recursos que normalmente seriam empregados para estes fins para aplicação livre. Por exemplo, digamos que a fatura de energia elétrica de órgãos governamentais de um determinado governo seja da ordem de R\$ 20.000 por mês e que esse governo passe a receber R\$ 15.000 de recursos de P&D em decorrência da Lei nº 12.111. Estes R\$ 15.000 podem então ser empregados para pagar a conta de luz. O governo então terá que destinar apenas R\$ 5.000 dos seus recursos próprios para o pagamento de faturas de energia elétrica, liberando os outros R\$ 15.000 para aplicação livre.

A nova destinação para o encargo P&D, estabelecida pela Lei 12.111, efetivamente transforma o encargo em mais um tributo, ou melhor, em um ‘subsídio de tributo’.

O encargo **Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)** foi criado em 2002, com prazo de validade de 25 anos. Além dos recursos arrecadados por meio do encargo, a CDE também conta com os recursos advindos de pagamentos a título de uso de bem público e das multas aplicadas pela Aneel.

A legislação prevê a aplicação dos recursos da CDE para promoção de três objetivos (Lei nº 10.438/2002):

⁴ Recursos de pesquisa e desenvolvimento do Ministério Minas e Energia são repassados para a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) para custear os estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético e os estudos de inventário e de viabilidade dos potenciais hidrelétricos.

- o “desenvolvimento energético dos Estados”;
- a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e “carvão mineral nacional”; e
- a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional.

Em 2003 acrescentou-se aos objetivos do encargo a “subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda” (Lei nº 10.762/2003).

Nos últimos anos cerca de 80% dos recursos da CDE vem sendo aplicados na universalização do serviço de energia elétrica e na subvenção da tarifa de consumidores de baixa renda, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2 - Aplicação dos recursos da CDE (R\$ milhões)

	2007	2008	2009
Luz Para Todos	1.417	1.205	1.021
Baixa Renda	1.030	1.661	1.991
Outros	655	680	754
Total	3.102	3.546	3.766

Fonte: Demonstrações Financeiras da Eletrobras.

O leitor atento pode ter a impressão que há uma certa semelhança entre os objetivos de cada encargo. Não é impressão porque há efetiva sobreposição nos objetivos de cada encargo:

- Os encargos RGR, Proinfra e CDE proporcionam subsídios para fontes complementares (fontes eólica, biomassa e PCH);
- Os encargos RGR e CDE proporcionam recursos para a universalização do serviço de energia elétrica; e
- Os encargos RGR e P&D proporcionam recursos para programas de eficiência energética e para o custeio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Tabela 3 – A sobreposição de finalidades entre os diversos encargos da conta de luz

	RGR	Proinfra	CDE	P&D
Subsídios para Fontes Complementares	X	X	X	
Universalização	X		X	
Eficiência Energética	X			X
Custeio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	X			X

3.2.4 CFURH E UBP

Existem dois encargos cobrados das usinas hidrelétricas: uma compensação pela utilização dos recursos hídricos e outra pelo uso de bem público. Ambos são fundamentados no art. 176 da Constituição Federal.

Em 1989 criou-se a **Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH)**, pela qual todas as hidrelétricas com capacidade instalada superior a 10 megawatts devem pagar 6% do valor faturado para os estados e municípios atingidos pela usina (Lei nº 7.990/1989).

A CFURH consiste numa espécie de *royalty* que as empresas geradoras detentoras de usinas hidrelétricas pagam aos governos federal, estaduais e municipais pelo uso dos rios.

A Lei nº 8.001/1990, com alterações da Leis nº 9.993/2000, determina que os recursos arrecadados pelo encargo sejam divididos pelas três esferas do governo na seguinte proporção: 10% para a União, 45% para os Estados e 45% para os municípios afetados

pelo reservatório da usina hidrelétrica. No caso da União, a legislação prevê que 3% seja destinado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), 3% ao Ministério de Minas e Energia (MME) e 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). No caso dos estados e municípios, a legislação delega à Aneel a tarefa de definir os critérios de rateio dos recursos entre os estados e municípios afetados por usinas hidrelétricas.

Em 2000, com a criação da Agência Nacional de Águas (Ana) elevou-se a alíquota do encargo em 0,75 pontos percentuais, destinando-se os recursos adicionais para o Ministério do Meio Ambiente para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), mais especificamente, “na gestão da rede hidrometeorológica nacional” (Lei nº 9.984/2000).

Tabela 4: Destinação dos recursos da CFURH

DESTINAÇÃO	ALÍQUOTA	DISTRIBUIÇÃO	% DO FATURAMENTO	% DA CFURH
União - MMA		3%	0,18%	2,67%
União - MME		3%	0,18%	2,67%
União - MCT - FNDCT	6,00%	4%	0,24%	3,56%
Estados		45%	2,70%	40,00%
Municípios		45%	2,70%	40,00%
União - MMA - PNRH e SNGRH	0,75%		0,75%	11,11%
Total	6,75%	100%	6,75%	100,00%

Fonte: Leis nºs 8.001/1990, 9.984/2000 e 9.993/2000.

O encargo de **Uso de Bem Público (UBP)** define uma remuneração pelo uso de aproveitamentos hidrelétricos explorados no regime de “produtores independentes”. Neste regime, o empreendedor explora o potencial hidrelétrico por sua conta e risco e comercializa livremente a energia. Isto contrasta com as usinas concedidas no regime de “serviço público” a preços regulados⁵.

A destinação do UBP também diverge da CFURH: os recursos arrecadados não destinam-se aos governos das comunidades afetadas pela usina e, sim, para a sociedade de forma geral. A Lei nº 9.648/1998 prevê que, em caso de alteração do regime de concessão de usinas hidrelétricas de serviço público para o regime de produtor independente, a alíquota do UBP seja de 2,5% da receita anual auferida pelo produtor independente e que os recursos advindos da UBP sejam repassados ao Tesouro Nacional.⁶

O valor do UBP para novos empreendimentos hidrelétricos é definido caso a caso no edital de licitação (Lei nº 9.704/1995).

3.2.5 ESS

A operação do sistema elétrico, até janeiro de 2008, foi regida durante décadas por um rígido conjunto de regras que visavam à minimização do custo de operação segundo uma lógica econômica onde usinas de menor custo operacional deveriam funcionar antes de usinas de maior custo operacional. Estas regras de funcionamento são conhecidas como “despacho por ordem de mérito”, pois o acionamento (despacho) das usinas de geração para atender à demanda segue a ordem de menor custo operacional (ordem de mérito econômico).

⁵ Conforme banco de dados da Aneel (<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/AgenteGeracao/agentegeracao.asp>), dos 1.179 agentes de geração no Brasil, 89 atuam sob “contratos de concessão para geração de energia elétrica destinada a serviço público”. Entre as geradoras de serviço público destacam-se a Chesf, Furnas, Eletronorte, Cesp, Itaipu Binacional, Cemig, Copel e Eletrobras Termonuclear que juntas respondem por 54% da capacidade instalada no país. As tarifas de energia destas usinas são as estabelecidas nos “Contratos Iniciais”, reajustadas e revisadas conforme os critérios estabelecidos nestes contratos. A energia comercializada no Ambiente de Livre Contratação pode ser comercializada a preços livremente negociados.

A contratação no regime de “serviço público” tende a se extinguir em função da legislação vigente a partir de 2004 (Lei nº 10.848) pela qual os geradores passam a comercializar sua energia via leilões regulados no regime de “produtores independentes”.

⁶ Houve um período de transição entre 1998 e 2002, em que a destinação do UBP foi a mesma do encargo da RGR (§ 2º do art. 7º da Lei nº 9.648/1998).

Há situações, entretanto, em que não é possível seguir estritamente a ordem de mérito devido a “restrições elétricas” como, por exemplo, uma queda de uma linha de transmissão por questões meteorológicas. Fatalidades como esta podem requerer o acionamento de usinas geradoras mais caras em outra localidade para contornar as restrições na malha de transmissão. Situações como essa poderiam gerar custos adicionais para manter a confiabilidade e a estabilidade do sistema elétrico. Tais custos seriam recuperados por meio do **Encargo de Serviços do Sistema (ESS)** (art. 18 do Decreto 2.655). Esses custos são apurados mensalmente pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e rateados entre os geradores e consumidores de energia elétrica.

Em janeiro de 2008, no entanto, diante do altíssimo risco de racionamento de energia elétrica, o Governo Federal, via ordem do CMSE (Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico), e com base na Resolução nº 8/2007 do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética), permitiu que o ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico) passasse a dar ordens para acionar usinas muito caras antes de usinas mais baratas, fenômeno que passou a ser conhecido como “Despacho Fora da Ordem de Mérito”⁷. Até hoje o ONS não publicou um relatório técnico com uma análise custo-benefício desta operação que gerou um custo adicional de R\$ 2,3 bilhões repassado às contas de luz pagas pelos consumidores brasileiros a partir de 2009. Este custo bilionário foi “embutido” na conta de luz por meio do ESS, encargo que foi criado para as outras finalidades, conforme descrito acima. Mais um exemplo de distorção de uso de encargos e de falta de transparência.

3.2.6 TFSEE, ONS E CCEE

Três taxas incidem sobre a tarifa de energia para cobrir os custos de serviços prestados por instituições do setor:

- a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE);
- a Contribuição ao Operador Nacional do Sistema (ONS); e
- a Contribuição à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

Há ainda o encargo de Pesquisa e Desenvolvimento, discutido na seção “3.2.3 Proinfa, P&D e CDE”, que tem parte de seus recursos direcionados à manutenção da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), instituição responsável pelo planejamento da expansão do setor.

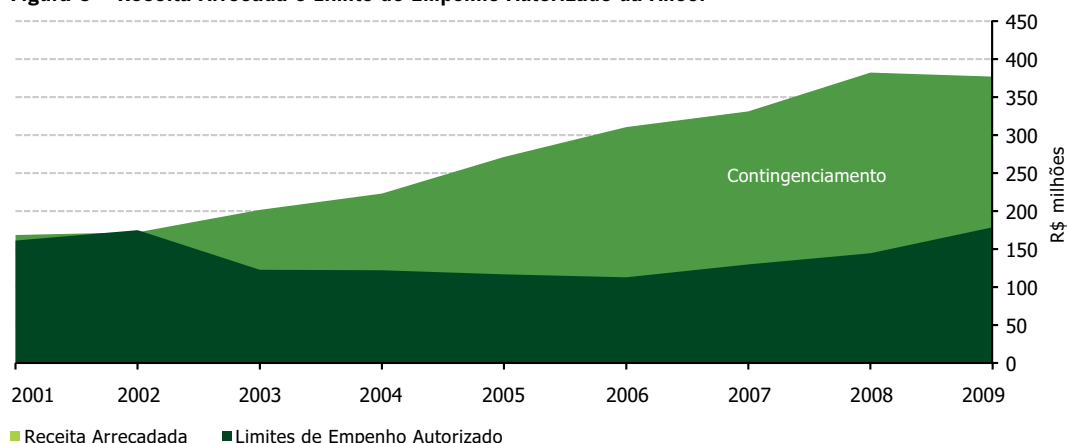
A finalidade da **TFSEE** é proporcionar a receita necessária para a cobertura das despesas administrativas e operacionais da Aneel. A TFSEE é fixada anualmente pela Aneel e paga mensalmente, em duodécimos, por todos os agentes que atuam na geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

De semelhante modo são inseridas nos contratos de transmissão e de comercialização de energia contribuições para cobrir as despesas do **ONS** e da **CCEE**, respectivamente.

Nem todas as taxas têm sido empregadas como previsto pela legislação. Uma parte considerável das receitas arrecadadas pela TFSEE vem sendo contingenciada (retida) ano após ano pela União. A Figura 6 apresenta a receita arrecada por meio da TFSEE e o “limite de empenho autorizado”, isto é o montante de recursos que a Aneel é autorizada a gastar. Este limite é balizado pelo orçamento autorizado na Lei Orçamentária Anual e, subseqüentemente, por autorização do Ministério de Minas e Energia.

⁷ Maiores detalhes sobre o Despacho Fora da Ordem de Mérito na 6ª edição do “Programa Energia Transparente”, disponível em www.acendebrazil.com.br, seção “Estudos”.

Figura 6 – Receita Arrecada e Limite de Empenho Autorizado da Aneel



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Arrecadaada	168,5	172,1	201,6	223,1	271,3	310,6	331,3	382,4	377,1
Limites de Empenho Autorizado	161,2	174,9	122,7	122,1	116,7	112,8	129,8	144,5	178,7
	95,7%	101,6%	60,9%	54,7%	43,0%	36,3%	39,2%	37,8%	47,4%

Fonte: Aneel. Relatório de Gestão do Exercício de 2009.

Trata-se de um desvirtuamento do conceito de taxa que, conforme determinado no artigo 145 da Constituição Federal, deve ser cobrado “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”. A Lei 9.427/1996, que instituiu a TFSEE, determina que sua cobrança seja “diferenciada em função da modalidade e proporcional ao porte do serviço” (art. 12).

Portanto, os recursos de uma taxa não poderiam ser empregados para outros fins senão o do serviço público específico para o qual a taxa foi estabelecida, nem deveriam superar o valor necessário para cobrir os custos incorridos na prestação de tais serviços públicos.

3.2.7 ECE E EER

Em decorrência do racionamento de energia elétrica ocorrido em 2001, o governo criou o **Encargo de Capacidade de Emergência (ECE)** para custear a construção e manutenção de usinas térmicas contratadas pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE), em caráter emergencial, para proporcionar uma capacidade de reserva para se precaver contra eventual prolongação ou recorrência de crises de suprimento de energia em decorrência de condições hidrológicas desfavoráveis (Medida Provisória nº 14/2001, convertida na Lei nº 10.438/2002). Esse encargo ficou conhecido como o “seguro apagão” e incidiu sobre a conta de luz até o final de 2005.

O conceito de contratação de capacidade para elevar a confiabilidade de suprimento foi perpetuado em 2004, por meio da Lei nº 10.848/2004, que criou o conceito de “reserva de capacidade”: “[c]om vistas em garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica, o Poder Concedente poderá definir reserva de capacidade de geração a ser contratada” (§ 3º do art. 3º da Lei nº 10.848/2004). Os custos da contratação da reserva de capacidade são rateados por todos os consumidores por meio do **Encargo de Energia de Reserva (EER)**, que tem arcado com os custos das usinas que foram contratadas nos leilões regulados de térmicas a biomassa (agosto de 2008), eólicas (dezembro de 2009) e “alternativas” (eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas realizado em julho 2010).⁸

8 As análises desses leilões regulados estão disponíveis em www.acendebrazil.com.br > Observatório > Leilões.

3.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma ampla reforma tributária. Uma das principais mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988 foi a descentralização do sistema tributário, tanto no que se refere à competência sobre a instituição de tributos, quanto à partilha das receitas entre as três esferas do governo.

A União perdeu a competência sobre os “impostos únicos” incidentes sobre energia elétrica, combustíveis, e minerais; e sobre os “impostos especiais” sobre serviços de comunicação e transportes. Estes foram integrados ao novo imposto estadual que substituiu o imposto sobre circulação de mercadoria: o ICMS.

Também foi ampliada a transferência de receitas para estados e municípios dos principais tributos de competência da União. A transferência – da União para estados e municípios – de receitas provenientes dos impostos sobre a renda e proventos subiu de 20% para 47%; dos impostos sobre os produtos industrializados de 20% para 57%; e dos impostos sobre propriedades rurais de 0% para 50%.

Tabela 5 – Descentralização dos tributos promovida pela Constituição de 1988

TRIBUTO	ANTES DE 1988				CONSTITUIÇÃO 1988			
	COMPETÊNCIA	PARTILHA			COMPETÊNCIA	PARTILHA		
		UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS		UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Importação	União	100%			União	100%		
Exportação	União	100%			União	100%		
Propriedade territorial rural – ITR	União	100%			União	50%		50%
Renda e proventos – IR	União	80%	10%	10%	União	53%	24,5%	22,5%
Produtos industrializados – IPI	União	80%	10%	10%	União	43%	32%	25%
Operações financeiras – IOF	União	100%			União	100%		
Grandes Fortunas – IGF	Inexistente				União	100%		
Transporte (exceto intramunicipal)	União	100%			União			
Serviços de comunicação	União	100%			Incorporado ao ICMS			
Combustíveis e lubrificantes	União	40%		60%	Incorporado ao ICMS			
Energia elétrica	União	40%		60%	Incorporado ao ICMS			
Minerais	União	10%	70%	20%	Incorporado ao ICMS			
Circulação de mercadorias – ICMS	Estados		80%	20%	Estados	75%		25%
Transmissão de bens imóveis	Estados		50%	50%	Incorporado ao ITCD			
Causa <i>mortis</i> e doação – ITCD	Inexistente				Estados	100%		
Propriedade de veículos automotores – IPVA	Estados		50%	50%	Estados	50%		50%
Propriedade territorial urbana – IPTU	Municípios			100%	Municípios			100%
Serviços de qualquer natureza – ISS	Municípios			100%	Municípios			100%
Transmissão <i>inter vivos</i>	Inexistente				Municípios			100%
Vendas a varejo de combustíveis – IVVC	Inexistente				Municípios			100%

Fonte: Oliveira, F. (2010). Elaboração: Instituto Acende Brasil.

O impacto sobre dessas alterações foi uma queda significativa da participação da União na receita tributária disponível: de 60,1% em 1988 – último ano do sistema tributário anterior à atual Constituição Federal – para 54,3% em 1991. As outras esferas do governo, em contrapartida, foram beneficiadas: a participação dos estados na receita tributária disponível saltou de 26,6% a 29,8% no mesmo período; e a dos municípios saltou de 13,3% para 15,9%.

Quadro 2 - Por que tantas contribuições sociais foram criadas após 1988?

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 reduziu a participação da arrecadação destinada à União, elevou os seus compromissos por meio da ampliação do sistema de proteção social. Previa-se que os serviços públicos de seguridade social fossem providos pelas três esferas do governo, mas a definição desse mecanismo de cooperação entre os entes da federação foi relegada à regulamentação posterior por meio de Lei Complementar, o que nunca ocorreu. Diante do vácuo, a responsabilidade sobre a seguridade social recaiu sobre a União, que passou a buscar recursos complementares para atender às novas determinações constitucionais.

Havia um problema, no entanto: a Constituição Federal determinava que as receitas da maior parte dos tributos sob a competência da União fossem compartilhadas com os estados e municípios. Além disto, a Constituição Federal previa que 20% do montante arrecadado por eventuais impostos instituídos pela União também fossem repassados aos estados e Distrito Federal (art. 157, II). Isto implica que a elevação da carga tributária necessária para atingir uma determinada receita para a União deveria ser sempre sobredimensionada já que os repasses exigidos pela Constituição também implicavam elevação da arrecadação dos estados e municípios.

Para evitar uma elevação da carga tributária maior do que a necessária, a União optou por recorrer às “contribuições sociais” e, no caso do setor elétrico, aos encargos setoriais. Estas modalidades de tributos, em contraste à maioria dos impostos, não precisavam ser compartilhadas com as outras esferas do governo, permitindo, assim, mitigar o déficit do governo federal sem expandir a arrecadação dos estados e municípios.

3.4 O IMPACTO DAS MUDANÇAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO SOBRE O SETOR ELÉTRICO

O impacto da reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 resultou numa elevação substancial da carga tributária sobre o setor elétrico. Uma das razões para a elevação da carga tributária foi a mudança da destinação e competência do principal imposto que incide sobre o setor elétrico: o imposto único que fora substituído pelo ICMS.

Antes das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, uma parte substancial dos recursos arrecadados pelo imposto único era revertida ao próprio setor por meio do Fundo Federal de Eletrificação (Lei no 2.308/1954). Quando o imposto único foi substituído pelo ICMS, toda a arrecadação deste imposto passou para os governos estaduais. Desta forma, reduziu-se uma das principais fontes de recursos para financiar os programas sociais de eletrificação, sem a contrapartida de uma desoneração da tarifa de energia elétrica.

Quadro 3 - Guerra Fiscal: Prejuízo para o setor elétrico

Ao atribuir a competência sobre o ICMS aos governos estaduais, a tributação sobre diversos produtos passou a ser vítima de uma dinâmica da guerra fiscal entre os estados. A guerra fiscal consiste no uso de concessões fiscais para atrair novas empresas para o estado. Ocorre que alguns produtos são mais suscetíveis à guerra fiscal do que outros. Diante desta assimetria, alguns estados passaram a reduzir sistematicamente as alíquotas dos produtos suscetíveis à guerra fiscal e a elevar as alíquotas dos produtos não suscetíveis.

A energia elétrica é um destes poucos produtos que é pouco suscetível a guerra fiscal e, conseqüentemente, foi pesadamente onerada pelo ICMS. A sua baixa suscetibilidade decorre de uma série de fatores. Um dos fatores tem a ver com o fato de o ICMS incidente sobre energia elétrica ser cobrado e recolhido pelo estado em que ocorre o consumo final. Isto contrasta com a maioria dos produtos em que a maior parte do ICMS é recolhida pelo estado produtor, independentemente de sua destinação. Com a tributação no destino, as empresas de energia se tornam indiferentes quanto à tributação na localização de suas plantas, pois as diferenças tributárias não resultam em vantagens ou desvantagens competitivas para o produtor, uma vez que qualquer produtor que viesse a comercializar energia naquele local pagaria a mesma alíquota, independentemente de sua origem.

Neste contexto, seriam os consumidores que teriam que se mudar para outro estado para auferir o benefício de diferenças tributárias.

Isso, entretanto, é pouco viável, pois tipicamente a decisão de localização do consumidor é condicionada por uma grande gama de considerações, fazendo com que o custo da energia elétrica tenha pouco peso na decisão.

Assim, a energia elétrica passou a ser um dos produtos com alíquotas de ICMS mais elevadas.

A Constituição (art. 155) prevê que o ICMS pode ser “seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”. Em outras palavras, permite-se o uso de alíquotas diferenciadas, desde que sejam balizados pelo princípio da “essencialidade”: alíquotas mais baixas para os produtos mais essenciais e alíquotas mais elevadas para os bens supérfluos. Apesar deste princípio constitucional, o pragmatismo tributário tem levado os estados a aplicar alíquotas sobre a energia elétrica superiores ao aplicado sobre produtos muito menos essenciais.

Outro impacto incitado pela Constituição Federal foi a elevação dos encargos setoriais. Parte desse aumento foi para substituir a receita previamente obtida pelo imposto único para financiar os programas sociais do setor elétrico e em parte para minimizar a elevação da arrecadação além do necessário para suprir as necessidades da União. Para isto a União recorreu às contribuições sociais e aos encargos setoriais, que não envolvem transferências mandatórias aos estados e municípios.

4. CARGA CONSOLIDADA DE TRIBUTOS E ENCARGOS NA TARIFA DE ENERGIA

Os tributos visíveis ao consumidor na sua conta de luz não refletem a carga tributária total que incide sobre os consumidores de energia elétrica. Existe uma série de outros tributos e encargos pagos pelas concessionárias de distribuição que não são destacados na conta de energia elétrica ou que são cobrados dos elos à montante da cadeia produtiva do setor elétrico. Em outras palavras, além das empresas distribuidoras, elo visível para o consumidor, também pagam impostos as empresas de geração e transmissão.

Com o objetivo de obter uma mensuração fidedigna da carga tributária consolidada do setor elétrico – incluindo os encargos –, o Instituto Acende Brasil, em parceria com a consultoria PricewaterhouseCoopers, fez um levantamento para identificar o montante efetivamente pago de tributos e encargos pelas empresas dos três segmentos do setor elétrico no Brasil: geração, transmissão e distribuição/comercialização.

O levantamento vem sendo atualizado periodicamente desde 1999, o que permite examinar a tendência de longo prazo da carga tributária.

4.1 METODOLOGIA

As informações utilizadas no estudo são de domínio público e foram obtidas a partir de demonstrações financeiras publicadas pelas empresas, de dados disponibilizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) ou pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

O levantamento engloba 54 empresas que representam;

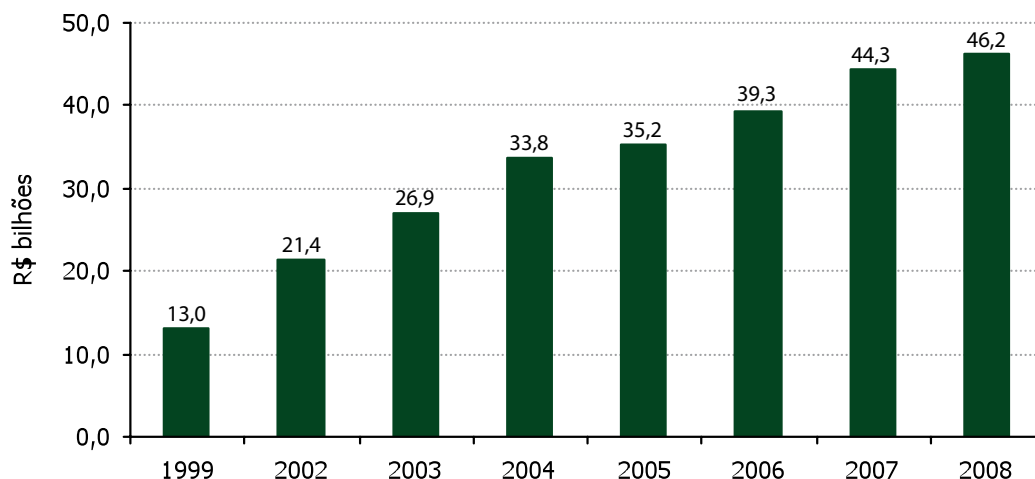
- 64% da capacidade instalada de geração;
- 80% da receita do segmento de transmissão; e
- 84% da energia vendida por distribuidoras de energia elétrica.

A **carga tributária consolidada** é calculada dividindo a soma de todos os tributos e encargos pagos pelas empresas de geração, transmissão e distribuição/comercialização pela soma da receita operacional bruta das empresas de distribuição/comercialização que fazem parte da amostra considerada no estudo. A receita operacional bruta das empresas de geração e transmissão não é incluída para evitar dupla contabilização, uma vez que a receita das distribuidoras já inclui o valor pago às geradoras e transmissoras.

4.2 RESULTADOS

Em 2008 a carga tributária da amostra considerada no estudo somou R\$ 46,2 bilhões. Em comparando com anos anteriores, verifica-se que a arrecadação do setor apresenta tendência de crescimento.

Figura 7 – Evolução da carga tributária consolidada do setor elétrico



Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil (2010).

Levando em conta a receita bruta das empresas de distribuição/comercialização de energia elétrica consideradas no estudo, de R\$102,5 bilhões, conclui-se que a carga tributária consolidada do setor é de 45,08%. Isso significa que quase metade do que se paga na conta de luz destina-se a financiar programas de governo, e não à remuneração dos custos de fornecimento de energia.

Figura 8 – Composição da tarifa: custo do serviço versus tributos e encargos

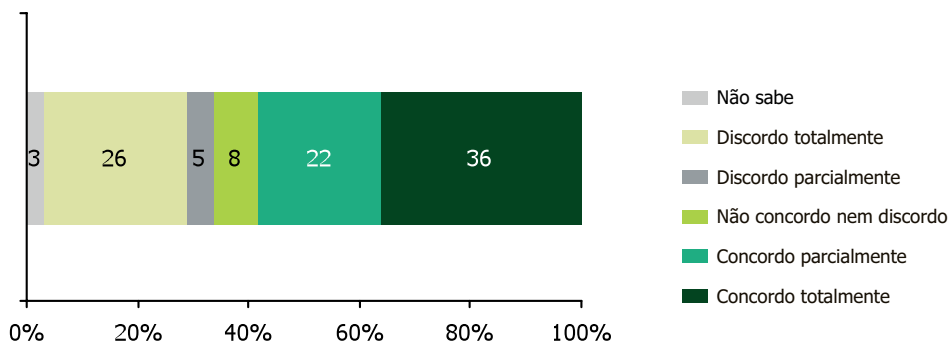


Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil (2010).

A carga tributária sobre o setor elétrico é dez pontos percentuais mais elevada do que a carga tributária sobre a economia como um todo (da ordem de 35%). Essa tributação diferenciada distorce a alocação de recursos na sociedade, pois induz os agentes a reduzir o montante de eletricidade que gostariam de consumir, substituindo-o por outros produtos somente porque são menos tributados.

Essa tributação diferenciada dos produtos também contraria a opinião da maioria da população, conforme pesquisa de opinião nacional realizada pela Interscience para a Associação da Classe Média – Aclame. A maioria das pessoas entrevistadas (58%) concorda com a afirmação: “os impostos deveriam ser iguais para qualquer tipo de produto” e somente 31% discordam.

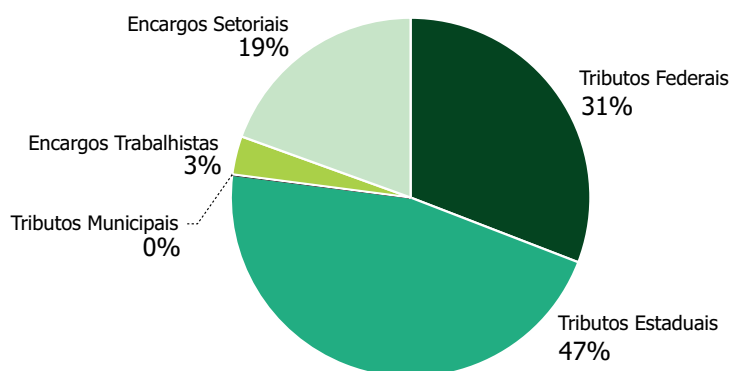
Figura 9 – Os impostos deveriam ser iguais para qualquer tipo de produto



Fonte: Interscience / Aclame (2005).

A tributação dos estados responde pela maior parte da carga tributária consolidada do setor elétrico: 47%. Esta parcela da conta de luz é obtida quase que exclusivamente por um único tributo sobre o faturamento: o ICMS. Em seguida destaca-se a tributação federal que responde por 31% da carga tributária consolidada do setor. A tributação federal se dá por meio de quatro tributos principais: dois tributos sobre o faturamento (Cofins e Pis/Pasep) e dois tributos sobre o lucro (IRPJ e CSLL). Os encargos setoriais respondem por 19% da carga tributária. O setor conviveu nesse período com uma dúzia de encargos diferentes.

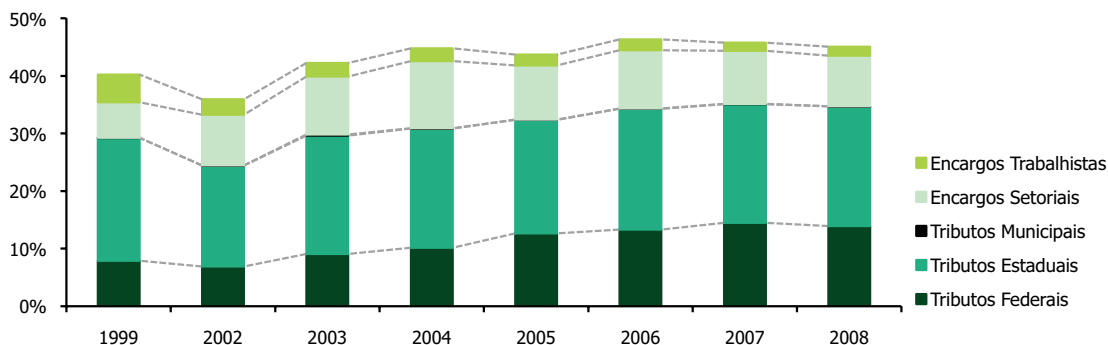
Figura 10 – Composição da carga tributária consolidada do setor elétrico



Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil(2010).

Examinando a evolução da composição da carga tributária consolidada ao longo do tempo pode-se identificar quais foram os componentes que apresentaram maior alteração na última década.

Figura 11 – Carga tributária consolidada do setor elétrico ao longo do tempo



Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil (2010).

Tabela 6 – Decomposição da carga tributária consolidada do setor elétrico

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tributos Federais	7,90%	6,90%	9,08%	10,17%	12,67%	13,29%	14,49%	13,91%
Tributos Estaduais	21,35%	17,51%	20,57%	20,69%	19,67%	21,00%	20,61%	20,80%
Tributos Municipais	0,02%	0,05%	0,18%	0,04%	0,09%	0,06%	0,02%	0,02%
Encargos Trabalhistas	4,79%	2,67%	2,33%	2,17%	1,90%	1,85%	1,41%	1,56%
Encargos Setoriais	6,17%	8,79%	10,08%	11,69%	9,38%	10,12%	9,24%	8,78%
Total	40,23%	35,92%	42,24%	44,76%	43,71%	46,32%	45,77%	45,07%

Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil (2010).

Vale destacar a elevação acentuada dos encargos setoriais entre 1999 e 2004, quando sua participação na carga tributária consolidada saltou mais de dez pontos percentuais: de 15,3% para 26,1%. Atualmente os encargos setoriais respondem por quase 9% da conta de luz, em contraste com os 6% contabilizados dez anos atrás.

Tabela 7 – Participação dos encargos setoriais na conta de luz

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CCC	2,81%	4,54%	3,07%	4,22%	2,96%	4,95%	3,56%	2,81%
ECE	0,00%	1,40%	2,42%	2,68%	1,84%	0,44%	0,00%	0,00%
CDE	0,00%	0,00%	1,64%	1,84%	0,53%	2,08%	2,33%	2,35%
CFURH	0,86%	0,86%	1,02%	1,00%	2,27%	0,93%	1,25%	1,40%
ONS*	0,03%	0,03%	0,04%	0,05%	0,06%	0,06%	0,00%	0,00%
CCEE*	0,00%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
TFSEE	0,29%	0,21%	0,23%	0,24%	0,22%	0,22%	0,21%	0,20%
RGR	2,15%	1,63%	1,52%	1,55%	1,37%	1,33%	1,13%	1,23%
Outros**	0,03%	0,11%	0,12%	0,10%	0,12%	0,12%	0,76%	0,78%
Total	6,17%	8,80%	10,07%	11,69%	9,38%	10,14%	9,24%	8,77%

* Dados não obtidos para o biênio 2007/2008. ** Outros encargos: UBP, P&D e ESS.

Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil (2010).

Este crescimento de participação dos encargos setoriais decorre principalmente da criação de novos encargos. Entre 1999 e 2004 foram criados cinco novos encargos: P&D, ESS, CDE, ECE e Proinfra. Este estudo ainda não capturou a inserção do EER que – apesar de criado em 2004, pela Lei nº 10.848 – só foi regulamentado em 2008, pelo Decreto nº 6.353, e cobrado a partir de março de 2009.

Outra mudança que salta aos olhos quando se examina a progressão histórica da carga tributária é o crescimento contínuo da tributação federal. Entre 1999 e 2008, a participação da tributação federal saltou de 20% para 31% da carga tributária consolidada (ou de 7,89% para 13,90% da conta de luz)

Tabela 8 – Participação dos tributos federais na conta de luz

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IRPJ	2,54%	1,53%	2,52%	2,51%	3,66%	3,31%	4,28%	3,92%
CSLL	0,70%	0,65%	0,95%	0,80%	0,85%	1,18%	1,52%	1,53%
PIS/PASEP	0,77%	0,80%	1,27%	1,04%	0,98%	1,46%	1,58%	1,51%
COFINS	3,48%	3,31%	3,73%	5,29%	6,69%	6,82%	7,12%	6,94%
CPMF*	0,40%	0,61%	0,60%	0,54%	0,48%	0,52%	0,00%	0,00%
ITR**	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Total	7,89%	6,90%	9,08%	10,18%	12,67%	13,29%	14,50%	13,90%

* Dados não coletados para 2007. A CPMF foi extinta a partir de 2008. ** Dados não obtidos para o biênio 2007/2008.

Fonte: PricewaterhouseCoopers / Instituto Acende Brasil (2010).

Esse aumento é explicado principalmente pela elevação da alíquota da Cofins e do Pis/PASEP, quando houve a migração:

- (a) do regime de cobrança cumulativo com alíquotas de 3,0% e 0,65%, respectivamente;
- (b) para o regime não cumulativo com elevação das alíquotas da Cofins para 7,6% e do Pis/Pasep para 1,65%.

Supostamente, a elevação da alíquota deveria manter a arrecadação neutra, mas o efeito no setor elétrico foi uma elevação brutal da arrecadação.

5. APRIMORANDO A TRIBUTAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO

A breve avaliação do sistema tributário brasileiro, realizada nas seções anteriores, demonstra que a tributação do setor tem sido balizada primordialmente pelo “pragmatismo” – com baixa ou nula transparência perante a sociedade – dos entes governamentais na busca de formas de fácil arrecadação, relegando a racionalidade do sistema tributário ao segundo plano.

Ao se analisar a tributação do setor elétrico à luz dos princípios delineados na seção “2. Teoria da Tributação”, conclui-se que há muito a ser melhorado ao longo de três grandes linhas:

- 1) Há uma **assimetria entre a tributação do setor elétrico vis-à-vis o resto da economia**. Enquanto a carga tributária geral é da ordem de 35% do Produto Interno Bruto (PIB), a carga tributária sobre o setor é da ordem de 45%. Esta assimetria distorce a alocação de recursos na sociedade, produz ineficiências e torna o sistema tributário menos transparente, uma vez que se tributa o consumidor de energia elétrica para arrecadar fundos para a prestação de serviços públicos não relacionados ao setor. Além disto, por ser um bem essencial de consumo universal, a tributação do setor tende a ser regressiva, com peso maior sobre os consumidores de menor renda. Portanto, é altamente desejável reduzir a carga tributária consolidada sobre o setor.
- 2) A tributação do setor também peca pela **falta de transparência e simplicidade**. Há uma redundância de encargos para finalidades sobrepostas, não há uma prestação de contas adequadas da aplicação de encargos, e existem desvios de finalidade de taxas cobradas do setor.
- 3) Finalmente há **problemas de governança** na gestão dos recursos arrecadados pelos encargos setoriais, uma vez que há conflitos de interesse do agente responsável pela gestão do uso de certos encargos, a Eletrobras, que também atua como agente usuário dos recursos dos fundos financiados pelos encargos.

Nas seções anteriores se constata que a carga tributária sobre o setor elétrico é maior do que a carga que incide sobre todos os setores agregados da economia.

Explica-se a seguir porque este cenário é indesejável tanto no que se refere a impactos distributivos quanto a impactos sobre a eficiência. Também são apresentados argumentos que explicam porque a redução da carga tributária sobre o setor já é viável quando são examinadas a situação atual e (projeções) futuras das finanças públicas.

5.1 IMPACTO DISTRIBUTIVO

O uso de energia elétrica no Brasil é praticamente universal, sendo que a energia elétrica é o serviço público mais disseminado no país: cerca de 98% da população tem acesso à energia elétrica, sejam os consumidores de alta ou baixa renda, em áreas urbanas ou rurais.

O uso de energia tornou-se praticamente um bem de primeira necessidade, sendo utilizado para as mais variadas aplicações: refrigeração de alimentos, iluminação, telecomunicações (televisão, telefonia, rádio etc), eletrodomésticos, equipamentos para climatização do ambiente (ar-condicionados e aquecedores) e informática. Seu uso é contínuo e dificilmente substituído por outros produtos. Além disto, o custo da energia elétrica é baixo em relação ao benefício total auferido por estes produtos. A conjunção desses fatores faz com que a sensibilidade ao

preço da energia elétrica seja baixa. No jargão dos economistas, a energia apresenta baixa elasticidade-preço.

Esses dois elementos – o consumo universal e a baixa elasticidade-preço – tornam a eletricidade um alvo predileto para tributação. A abrangência do consumo de energia elétrica implica uma grande base para tributação, situação que acaba criando as condições ideais para a máxima: “*É mais fácil tributar um pouco de todos do que muito de alguns poucos*”. Assim, os governos veem na energia elétrica uma forma de arrecadar muitos recursos de forma dispersa, minimizando a resistência e mobilização de contribuintes.

A baixa elasticidade-preço da energia elétrica é outro fator que torna a eletricidade um bom alvo para o fisco. A baixa sensibilidade ao preço implica que os contribuintes não evitarão a tributação substituindo o produto por outros menos tributados.

A energia elétrica também é um insumo de produção muito importante na indústria e comércio. Muitos processos industriais não dispõem de outro substituto para a energia elétrica. A versatilidade dos motores elétricos conjugada ao fato de não emitirem poluentes e terem baixa emissão de ruído posiciona os equipamentos elétricos como opções muito atraentes para aplicações industriais. A informática é outro exemplo da importância da energia elétrica no mundo corporativo. O uso da informática é um dos fatores que mais contribuiu para os ganhos de produtividade das empresas nas últimas décadas, para o qual a energia elétrica é insubstituível.

E é justamente por se constituir em insumo básico na economia e ter uso altamente disseminado que a tributação excessiva sobre a energia elétrica se torna danosa. A tributação eleva o custo de todos os produtos, o que acaba onerando todos os usuários da mesma forma, independentemente de sua renda e patrimônio. Isso implica que a tributação da energia elétrica tende a ser regressiva: ela onera proporcionalmente mais os consumidores de baixa renda do que os de alta renda.

5.2 IMPACTO SOBRE A EFICIÊNCIA

A energia é um insumo básico em praticamente todos os setores da economia. A elevação do seu custo por meio da introdução de tributos e encargos torna este insumo mais caro, levando os agentes a substituir energia elétrica por outros insumos menos apropriados mas que, por serem menos tributados, acabam proporcionando melhor relação de custo-benefício para o usuário.

Estas pequenas distorções provocadas pela incidência de tributos e encargos no setor podem resultar em grandes perdas para o país quando se considera a amplitude das atividades econômicas que empregam eletricidade como insumo.

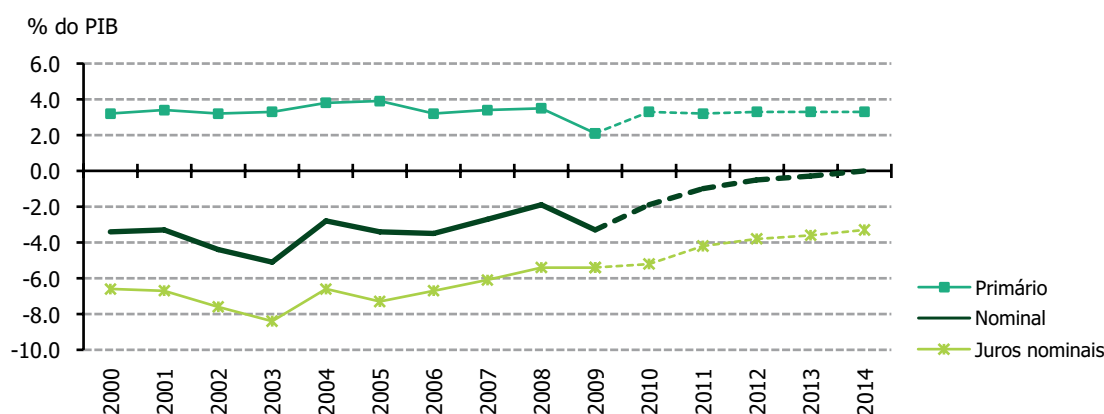
Não se trata meramente de transferências entre agentes, no qual a perda de um é compensada pelo ganho do outro: é uma perda de “peso morto”. A tributação desigual dos insumos de produção distorce as decisões de produção e consumo dos agentes, o que resulta num nível de bem-estar social inferior ao que seria obtido na ausência da tributação. Desta forma, o montante arrecadado pelo governo por meio da tributação é inferior à perda total de bem-estar social sofrida pelos consumidores e produtores impactados pelo tributo.

5.3 A VIABILIDADE DA REDUÇÃO DA CARGA DE TRIBUTOS E ENCARGOS

A consolidação da estabilidade econômica e o controle fiscal das três esferas do governo (federal, estadual e municipal) introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101/2000) ensejaram uma tendência de melhoria contínua das finanças públicas do país. Essa nova realidade tem reduzido a percepção do risco da dívida soberana do Brasil e possibilitado o financiamento do país a taxas mais vantajosas. Com isto, o ônus da dívida vem caindo e proporcionando perspectivas muito positivas para os próximos anos, abrindo espaço para uma redução criteriosa da carga tributária.

A política de manutenção de um superávit primário⁹ da ordem de 3,0 a 3,5% do PIB implementada desde 1999 tem resultado numa redução contínua do custo da dívida do setor público. O déficit nominal¹⁰ do setor público, que se situava próximo a 4% do PIB na primeira metade da década passada, hoje situa-se próximo de 2% do PIB, com forte tendência declinante. Segundo estimativa do Ministério da Fazenda, o déficit nominal do setor público, incluindo todas as esferas de governo, deve ser zerado em 2014. Previamente, o Ministério da Fazenda projetava alcançar o déficit nominal zero em 2010, mas postergou esta meta para 2012 e, mais recentemente, postergou-a novamente para 2014.¹¹

Figura 12 – Resultado Primário, Juros Nominais e Resultado Nominal - Consolidado das Três Esferas do Governo



Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério da Fazenda.

Isto demonstra que, se não houver forte clamor da sociedade civil pela contenção de despesas, a melhoria nas contas públicas dificilmente se reverterá em redução da carga tributária, pois é tentador demais para o governo empregar os recursos adicionais em outros projetos de seu interesse.

Destaca-se que na esfera dos governos estaduais e municipais o tão almejado déficit nominal zero já foi atingido. O resultado nominal dos estados apresentou um superávit de R\$ 3,3 bilhões em 2009, o equivalente a 0,1% do PIB¹². O superávit primário em nível estadual foi de R\$ 18,0 bilhões, enquanto o gasto com juros das dívidas estaduais foi de R\$ 14,6 bilhões.

Tabela 9 – Necessidade de Financiamento do Setor Público

	2006		2007		2008		2009	
	R\$ MIILHÕES	% PIB	R\$ MIILHÕES	% PIB	R\$ MIILHÕES	% PIB	R\$ MIILHÕES	% PIB
Nominal	83.890	3,5	71.492	2,7	57.240	1,9	104.622	3,3
Governo Central	74.475	3,1	59.607	2,2	24.891	0,8	107.363	3,4
Governos estaduais	13.740	0,6	10.335	0,4	29.715	1,0	-3.317	-0,1
Governos municipais	2.867	0,1	2.369	0,1	5.494	0,2	1.236	0,0
Empresas estatais	-7.191	-0,3	-819	0,0	-2.860	-0,1	-660	0,0
Primário	-76.828	-3,2	-89.730	-3,4	-106.420	-3,5	-64.517	-2,1
Governo Central	-51.352	-2,2	-59.439	-2,2	-71.308	-2,4	-42.443	-1,4
Governos estaduais	-16.370	-0,7	-25.998	-1,0	-25.931	-0,9	-17.957	-0,6
Governos municipais	-3.345	-0,1	-3.936	-0,1	-4.644	-0,2	-3.045	-0,1
Empresas estatais	-5.761	-0,2	-358	0,0	-4.538	-0,2	-1.072	0,0
Juros nominais	160.718	6,8	161.222	6,1	163.660	5,4	169.139	5,4
Governo Central	125.827	5,3	119.046	4,5	96.199	3,2	149.806	4,8
Governos estaduais	30.110	1,3	36.333	1,4	55.646	1,9	14.639	0,5
Governos municipais	6.212	0,3	6.305	0,2	10.138	0,3	4.281	0,1
Empresas estatais	-1.430	-0,1	-461	0,0	1.678	0,1	412	0,0

Fonte: Banco Central (2009).

9 O resultado primário é o saldo remanescente das receitas subtraído das despesas e excetuado o pagamento de juros sobre a dívida.

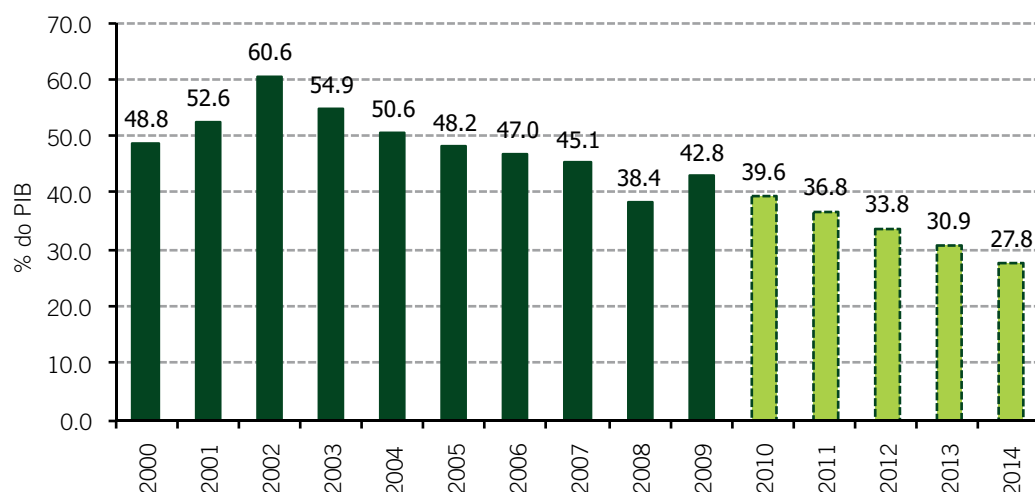
10 O resultado nominal é o saldo das receitas subtraído de todas as despesas, incluindo o pagamento de juros sobre a dívida.

11 Ministério da Fazenda (2010). Economia Brasileira em Perspectiva Junho/Julho de 2010. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.

12 Banco Central (2010). Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório 2009. Brasília: Banco Central do Brasil.

Essa redução das despesas com juros decorre da redução da dívida líquida e da redução da taxa de juros. A redução da taxa de juros decorre da consolidação da estabilização macroeconômica, da disciplina fiscal e da redução do “Risco Brasil”. Os benefícios desta mudança na percepção do país, se houver seriedade na administração pública, deve redundar em condições ainda melhores no futuro.

Figura 13 – Dívida Líquida do Setor Público



Fonte: Ministério da Fazenda.

O efeito destas melhorias será uma redução das necessidades de financiamento do setor público, abrindo espaço para a redução da carga tributária. Apesar da viabilidade da redução da tributação se ampliar nos próximos anos, o governo dificilmente abrirá mão da arrecadação se não houver pressão da sociedade civil para sua redução.

Aliás, o desempenho fiscal recente demonstra o ímpeto gastador do governo federal. O resultado primário do governo central, que era de aproximadamente 3% do PIB antes da crise de liquidez global, veio caindo sistematicamente ao longo de todo o ano de 2009 e, em 2010, com a crise superada, estabilizou-se num patamar um pouco acima de 1% (um terço do superávit primário mantido anteriormente). É relevante destacar que a magnitude deste superávit é ilusória, pois o governo federal vem adotando manobras contábeis (antecipação de recebíveis, tais como o possibilitado pela Medida Provisória no 500/2010) para manter a meta de superávit primário. Mais um reforço para a tese: “se não houver pressão da sociedade para reduzir a carga tributária, o governo achará novas destinações para os recursos arrecadados”.

6. PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DA TRIBUTAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO

PROPOSTA 1: REDUÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PIS/PASEP E COFINS

O setor elétrico sofreu uma forte elevação da carga tributária com a alteração do regime de cobranças das contribuições do Pis/Pasep e da Cofins. Propõe-se que a carga tributária seja reduzida para que a carga tributária retorne a níveis compatíveis com o vigente antes da implementação do regime não-cumulativo.

Em 2002, por meio da Medida Provisória nº 66/2002, convertida na Lei nº 10.637, permitiu-se a subtração dos montantes gastos em insumos de produção da base de cálculo da cobrança das contribuições do Pis e do Pasep, tornando a cobrança da contribuição ao longo da cadeia produtiva não-cumulativa (regime de valor agregado). No ano seguinte, o mesmo esquema foi implementado para a Cofins por meio da Lei nº 10.833, resultante da conversão da Medida Provisória nº 135/2003.

A mudança para um regime não-cumulativo (mantendo o nível de arrecadação constante) é positiva porque elimina a incidência da contribuição em cascata ao longo da cadeia produtiva. Isso reduz distorções na alocação de recursos e na estruturação e organização de empresas, reduzindo ineficiências ocasionadas pelo regime tributário (perdas de “peso morto” para a sociedade).

Segundo a Exposição de Motivos (MF 00211 EM MPV PIS PASEP), apresentada na ocasião da assinatura da Medida Provisória nº 66/2002, a nova legislação buscava aprimorar o regime tributário sem alterar o montante arrecadado pelas contribuições Pis/Pasep:

“2. A proposta, de plano, dá curso a uma ampla reestruturação na cobrança das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento. Após a instituição da cobrança monofásica em vários setores da economia, o que se pretende, na forma desta Medida Provisória, é, gradualmente, proceder-se à introdução da cobrança em regime de valor agregado – inicialmente com o PIS/Pasep para, posteriormente, alcançar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

[...]

3. O modelo ora proposto traduz demanda pela modernização do sistema tributário brasileiro sem, entretanto, pôr em risco o equilíbrio das contas públicas, na estrita observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, constitui premissa básica do modelo a manutenção da carga tributária correspondente ao que hoje se arrecada em virtude da cobrança do PIS/Pasep.

[...]

44. Com relação ao atendimento das condições e restrições estabelecidas pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumpre esclarecer que: a) a introdução da incidência não cumulativa na cobrança do PIS/Pasep, prevista nos arts. 1º a 7º, é rigorosamente neutra do ponto de vista fiscal, porquanto a alíquota estabelecida para esse tipo de incidência foi projetada, precisamente, para compensar o estreitamento da base de cálculo”

Como a mudança para o regime não-cumulativo implicava a redução da base de cálculo do tributo, tornava-se necessário elevar a alíquota para manter a arrecadação constante. Com esse intuito, a alíquota da contribuição do Pis/Pasep foi elevada de 0,65% para 1,65% na mudança do regime cumulativo para o não-cumulativo.

A idéia era testar a eficácia do novo mecanismo de cobrança e depois estendê-lo para a Cofins. Com base na experiência da arrecadação da contribuição do Pis/Pasep poder-se-ia calibrar de forma mais apurada a mudança de alíquota da Cofins a fim de manter a carga tributária inalterada.

A implementação da mudança resultou em elevação da arrecadação do Pis/Pasep: de 0,93% do PIB em 2002, ano anterior à mudança, para 1,09% do PIB em 2003, ano em que foi aplicado o regime não-cumulativo. Isto contrasta com o desempenho da Cofins que apresentou queda (de 3,78% do PIB para 3,70% do PIB) no mesmo período, apesar de permanecer com o regime inalterado.

Essa comparação permite concluir que a elevação da arrecadação da contribuição da Pis/Pasep não foi derivada do desempenho da economia, mas sim de uma elevação da alíquota maior do que a necessária para manter a carga tributária inalterada no novo regime.

A Exposições de Motivos (EM nº 197-A/2003 – MF) apresentada junto com a Medida Provisória nº 135/2003 que introduziu o regime não cumulativo para a Cofins também alegava a mesma intenção: aprimorar o regime tributário sem alterar a carga tributária. No entanto, apesar do Pis/Pasep apresentar uma elevação de arrecadação, o governo implementou uma elevação da alíquota da Cofins da mesma magnitude utilizada para a contribuição do Pis/Pasep: de 3,0% para 7,6%. Resultado: a arrecadação da Cofins subiu de 3,70% em 2003 para 4,37% em 2004, primeiro ano de aplicação do regime não-cumulativo.

A mudança de regime foi extremamente onerosa para o setor elétrico. A elevação da arrecadação da contribuição do Pis/Pasep saltou de R\$ 478 milhões em 2002 para R\$ 812 milhões em 2003; e da Cofins de R\$ 2.383 milhões em 2003 para R\$ 3.999 milhões em 2004. O per-

centual da receita bruta do setor comprometida com o pagamento de Pis/Pasep e Cofins era da ordem de 4% em 2002 e passou para a ordem de 8% em 2008. Em outras palavras, houve duplicação da arrecadação destes tributos a partir do setor elétrico.

O setor elétrico não foi o único que sofreu uma elevação da carga tributária resultante da mudança do regime. Outros setores também sofreram elevações da carga tributária e solicitaram que o governo permitisse que voltasse para o regime anterior. Afinal, a própria Lei no 10.833 já identificava uma série de situações ou setores para os quais o regime cumulativo seria mantido. Desde sua promulgação, a lista não para de crescer:

“Art. 10. Permanecem sujeitas às normas da legislação da Cofins, vigentes anteriormente a esta Lei, não se lhes aplicando as disposições dos arts. 1o a 8o:

[...]

II - as pessoas jurídicas tributadas pelo imposto de renda com base no lucro presumido ou arbitrado; (Vide Medida Provisória nº 497, de 2010)

III - as pessoas jurídicas optantes pelo SIMPLES;

IV - as pessoas jurídicas imunes a impostos;

V - os órgãos públicos, as autarquias e fundações públicas federais, estaduais e municipais, e as fundações cuja criação tenha sido autorizada por lei, referidas no art. 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição;

VI - as sociedades cooperativas;

VI - sociedades cooperativas, exceto as de produção agropecuária, sem prejuízo das deduções de que trata o art. 15 da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e o art. 17 da Lei no 10.684, de 30 de maio de 2003, não lhes aplicando as disposições do § 7o do art. 3o das Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e as de consumo; (Redação dada pela Lei nº 10.865, de 2004)

[...]

VIII - as receitas decorrentes de prestação de serviços de telecomunicações;

IX - as receitas decorrentes de prestação de serviços das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

IX - as receitas decorrentes de venda de jornais e periódicos e de prestação de serviços das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (Redação dada pela Lei nº 10.865, de 2004)

[...]

XII - as receitas decorrentes de prestação de serviços de transporte coletivo rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros;

XIII - as receitas decorrentes de serviços: (Redação dada pela Lei nº 10.865, de 2004)

a) prestados por hospital, pronto-socorro, clínica médica, odontológica, de fisioterapia e de fonoaudiologia, e laboratório de anatomia patológica, citológica ou de análises clínicas; e (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

b) de diálise, raios X, radiodiagnóstico e radioterapia, quimioterapia e de banco de sangue; (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XIV - as receitas decorrentes de prestação de serviços de educação infantil, ensinos fundamental e médio e educação superior.

XV - as receitas decorrentes de vendas de mercadorias realizadas pelas pessoas jurídicas referidas no art. 15 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976; (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XVI - as receitas decorrentes de prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros, efetuado por empresas regulares de linhas aéreas domésticas, e as decorrentes da prestação de serviço de transporte de pessoas por empresas de táxi aéreo; (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XVII - as receitas auferidas por pessoas jurídicas, decorrentes da edição de periódicos e de informações neles contidas, que sejam relativas aos assinantes dos serviços públicos de telefonia; (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XVIII – as receitas decorrentes de prestação de serviços com aeronaves de uso agrícola inscritas no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB); (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XIX – as receitas decorrentes de prestação de serviços das empresas de call center, telemarketing, telecobrança e de teleatendimento em geral; (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XX - as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada de obras de construção civil, até 31 de dezembro de 2010; (Redação dada pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeito).

XXI – as receitas auferidas por parques temáticos, e as decorrentes de serviços de hotelaria e de organização de feiras e eventos, conforme definido em ato conjunto dos Ministérios da Fazenda e do Turismo. (Incluído pela Lei nº 10.865, de 2004)

XXII - as receitas decorrentes da prestação de serviços postais e telegráficos prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; (Incluído pela Lei nº 10.925, de 2004)

XXIII - as receitas decorrentes de prestação de serviços públicos de concessionárias operadoras de rodovias; (Incluído pela Lei nº 10.925, de 2004)

XXIV - as receitas decorrentes da prestação de serviços das agências de viagem e de viagens e turismo. (Incluído pela Lei nº 10.925, de 2004)

XXV - as receitas auferidas por empresas de serviços de informática, decorrentes das atividades de desenvolvimento de software e o seu licenciamento ou cessão de direito de uso, bem como de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de software, compreendidas ainda como softwares as páginas eletrônicas. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

XXVI - as receitas relativas às atividades de revenda de imóveis, desmembramento ou loteamento de terrenos, incorporação imobiliária e construção de prédio destinado à venda, quando decorrentes de contratos de longo prazo firmados antes de 31 de outubro de 2003; (Incluído dada pela Lei nº 11.196, de 2005).

O resultado foi uma mescla de diferentes modalidades de cobrança sem racionalidade aparente.

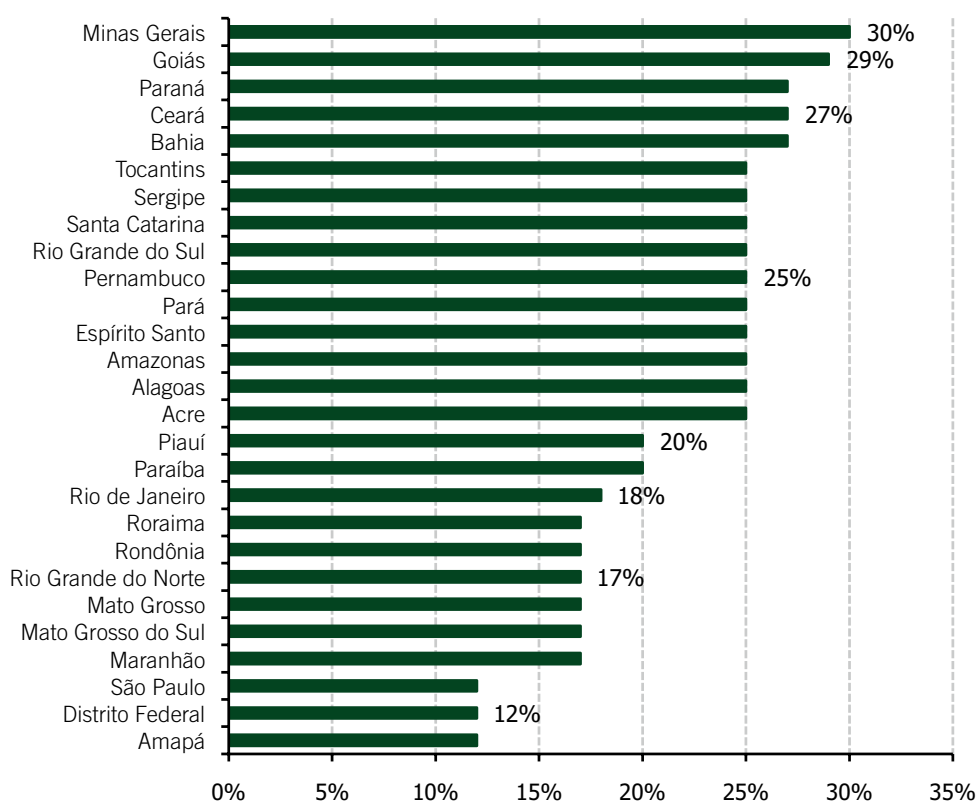
Se o critério para reversão para o regime anterior é a preservação da neutralidade fiscal, o setor elétrico certamente deveria ser enquadrado no regime anterior. Se há outros critérios, estes deveriam ser explicitados. Da forma como foram implementadas, as mudanças parecem ter sido definidas ao sabor do governo e do legislador, visando a beneficiar grupos de interesse específicos, o que mina a legitimidade e respeitabilidade do sistema tributário.

Portanto, o governo – ou legislador – deveria propor uma redução da alíquota no mínimo suficiente para preservar a neutralidade fiscal, retornando a arrecadação ao nível prevalecente antes da alteração do regime.

PROPOSTA 2: REDUÇÃO GRADUAL DAS ALÍQUOTAS DO ICMS

As alíquotas de ICMS sobre o consumo de energia elétrica variam conforme o nível de consumo mensal. Portanto, para comparar as alíquotas entre estados é necessário definir o nível de consumo. O gráfico a seguir mostra as alíquotas nos 27 estados considerando o consumo médio residencial no país – da ordem de 150 quilowatts-hora por mês (kWh/mês).

Figura 14 – Alíquota de ICMS sobre consumo residencial de energia elétrica (151 kWh/mês)

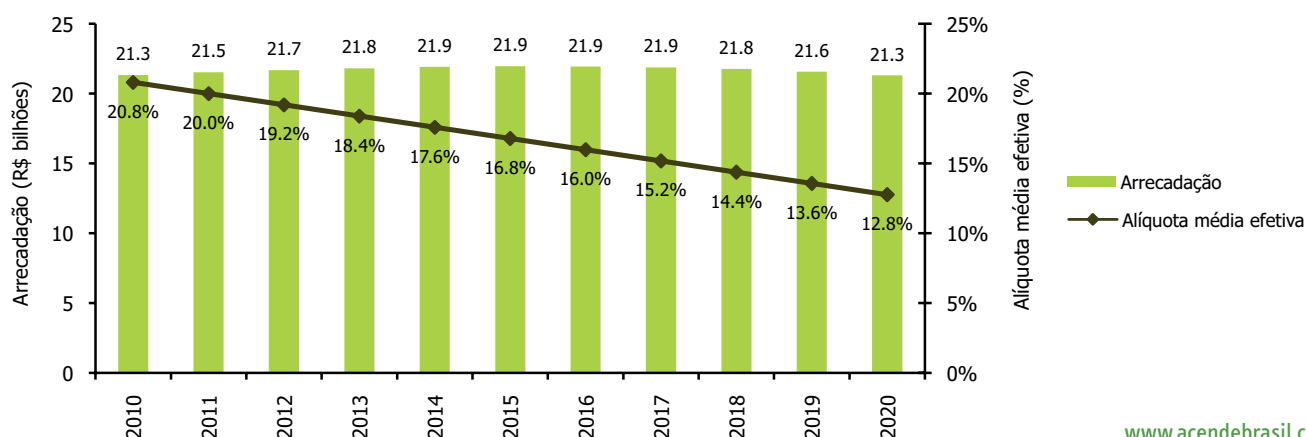


Fonte: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee (2007).

Destaca-se que essas alíquotas são aplicadas “por dentro”, o que significa que a alíquota efetiva é mais elevada, pois o imposto devido é incluído na base de cálculo do tributo (vide discussão da “Proposta 4”, a seguir).

Quando se fala em redução da carga tributária, os políticos são rápidos em destacar a impossibilidade de redução diante a necessidade de equilibrar o orçamento governamental. O equilíbrio fiscal é necessário, mas, num ambiente de crescimento econômico, pode-se promover reduções da carga tributária sem gerar reduções no volume da arrecadação. No exemplo a seguir, demonstra-se que, se os governos estaduais se comprometerem a manter o atual nível de arrecadação de ICMS advindo do setor elétrico constante por dez anos, seria possível reduzir a alíquota efetiva média em cerca de 8 pontos percentuais.

Figura 15 – Projeção da arrecadação com redução da alíquota efetiva em 0,8 p.p. por ano



Considerando que alíquota média efetiva atualmente é de 20,8% e que o crescimento da receita bruta operacional do setor ocorra a uma taxa média de 5% ao ano, poder-se-ia manter o atual nível de arrecadação mesmo que seja implementada uma redução da alíquota efetiva em 0,8 pontos percentuais por ano, atingindo uma alíquota efetiva média inferior a 12% em 2021.

Como o ICMS é estadual, reconhece-se que é difícil coordenar um esforço deste tipo entre tantos entes da federação. Uma alternativa seria que o Senado tomasse as rédeas na iniciativa estabelecendo uma alíquota máxima para o ICMS. A Constituição Federal de 1988 concede ao Senado Federal esta prerrogativa (artigo 155, V, b). Assim, o Senado poderia determinar uma alíquota máxima decrescente até se atingir um patamar mais razoável. Isto não só reduziria as distorções ocasionadas pela concentração do ônus tributário estadual sobre alguns poucos setores, mas também contribuiria para disciplinar a guerra fiscal ao reduzir os graus de liberdade dos estados para deslocar a coleta de impostos para alguns poucos produtos relativamente imunes à guerra fiscal.

PROPOSTA 3: EXTINÇÃO DOS ENCARGOS RGR E CCC

Uma das formas mais simples de se reduzir a carga tributária consolidada sobre o setor elétrico é simplesmente assegurar que não se faça nada. Há encargos setoriais que devem se reduzir e se extinguir ao longo do tempo à medida que sua finalidade original é atendida.

Nos próximos anos está prevista a incorporação da maior parte da carga de Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional. Isto eliminará a necessidade do subsídio que hoje existe de consumidores dos fornecidos pelo Sistema Interligado Nacional para os consumidores dos Sistemas Isolados por meio do encargo da CCC.

Segundo o *Plano Anual da Operação Energética* de 2010 do Operador Nacional do Sistema (Tabela I-1, vol.2), o cronograma de interconexão dos seguintes Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional é de:

- integração dos Sistemas Isolados em Rondônia e Acre em 2009;
- integração dos Sistemas Isolados de Manaus e Macapá em 2013 (Interligação Tucuruí-Macapá-Manaus); e
- integração dos Sistemas Isolados de Boa Vista em 2013 (Interligação Manaus-Boa Vista).

Uma vez interligados à Rede Básica de transmissão que interliga todo o país, estes sistemas poderão adquirir energia de usinas mais econômicas localizadas em outras regiões do país, fazendo com que o custo da energia convirja para um único patamar, eliminando a necessidade do subsídio entre consumidores por meio da CCC.

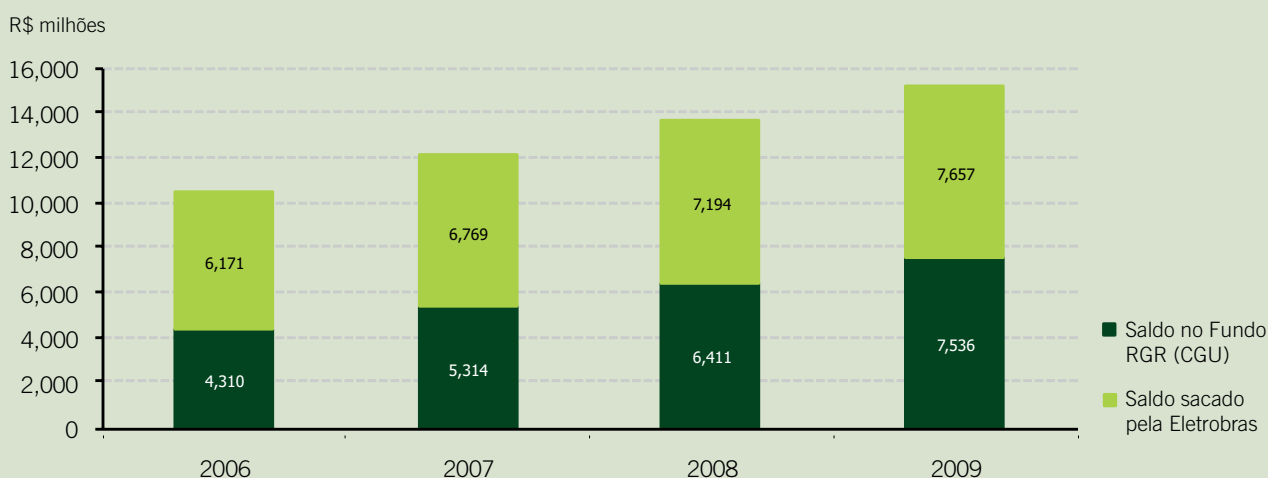
O **encargo da RGR** já deveria ter sido extinto alguns anos atrás. Na mais recente mudança na legislação (Lei nº 10.438/2002, convertida da MP no 14/2001) a sua extinção foi prorrogada para 31 de dezembro de 2010. Este encargo já não é mais necessário (conforme visto na seção “3.2 Encargos Setoriais”), nem para a sua finalidade original e nem para as outras finalidades para o qual foi direcionado em anos recentes, pois tais finalidades já são atendidas por outros encargos. Além disto, o Fundo RGR permanecerá disponível para continuar financiando projetos (vide o Quadro 4 a seguir).

Quadro 4 - O fim do encargo implica fim do Fundo RGR?

É importante ressaltar que a extinção do encargo RGR, ao final de 2010, não implica a extinção do Fundo RGR. O Fundo RGR permanecerá disponível para financiar as diversas atividades previstas pela legislação. Os recursos acumulados ao longo de décadas no Fundo RGR são suficientes para atender a seus objetivos uma vez que a finalidade original da RGR (que era a de arrecadar fundos para eventuais reversões de concessões) não é mais necessária: nas últimas décadas as concessões receberam tratamento diferente e que dispensou a necessidade de recorrer ao Fundo para o pagamento de reversões. Adicionalmente, a maioria das aplicações do Fundo trata de financiamentos que não consomem os recursos dos fundos. Já os repasses, subvenções e “outras aplicações” a fundo perdido custeados pelo Fundo RGR podem ser atendidos com os rendimentos do Fundo, uma vez que a principal despesa atualmente arcada pelo Fundo RGR – a subvenção para o Programa Luz para Todos – deixará de existir após 2010 (Decreto no 4.873/2003).

Ao final de 2009, o Fundo RGR dispunha de cerca R\$ 7,5 bilhões, conforme a Controladoria Geral da União. Adicionalmente, ao final de 2009 a Eletrobras havia aplicado cerca de R\$ 7,7 bilhões em diversos investimentos com recursos sacados do Fundo RGR que devem ser devolvidos com um rendimento de 5% ao ano. Somando-se estas duas quantias, conclui-se que o saldo consolidado do Fundo RGR deve ser da ordem de R\$ 15,2 bilhões.

Figura 16 – Saldo do Fundo RGR



Fonte: Controladoria Geral da União (2009), Eletrobras (2009).

O saldo vem crescendo anualmente porque a necessidade de aplicações de recursos é muito inferior ao montante arrecadado anualmente. Em 2009, por exemplo, os repasses, subvenções e “outras aplicações” somaram R\$ 881 milhões, sendo que 93% deste montante destinou-se ao ‘Programa Luz Para Todos’. Os outros R\$ 893 milhões dos R\$ 1.774 milhões aplicados em 2009 foram financiamentos que retornarão ao Fundo no futuro.

Tabela 10 – Aplicações de Recursos da RGR (R\$ milhares)

FINANCIAMENTOS	2007	2008	2009
PROGRAMA LUZ PARA TODOS	491.980	513.784	309.349
PROGRAMA RELUZ	33.522	26.879	27.979
OBRAS EM GERAÇÃO DE ENERGIA	38.174	91.016	162.500
OBRAS EM TRANSMISSÃO DE ENERGIA	245.164	167.083	358.093
OBRAS EM DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA	26.797	78.583	35.513
RECUPERAÇÃO DE PARQUES TÉRMICOS	11.825	2.556	-
REPOTENCIALIZAÇÃO	-	35.043	-
REPASSES – ANEEL	39.691	42.711	47.857
SUBVENÇÃO ECONÔMICA - PROGRAMA LUZ PARA TODOS	419.032	758.850	831.404
OUTRAS APLICAÇÕES	7.313	2.400	1.902
TOTAL	1.313.498	1.718.904	1.774.597

Fonte: Demonstrações Contábeis da Eletrobras (2009).

Examinando as fontes de recursos verifica-se que os rendimentos das aplicações financeiras e juros de reversão somaram cerca de R\$ 571 milhões em 2009, mais do que o suficiente para cobrir todos os repasses, subvenções e “outras aplicações” depois que o Programa Luz Para Todos for concluído. Não há necessidade, portanto, de manter a arrecadação das quotas de RGR.

Tabela 11 – Aplicações de Recursos da RGR (R\$ milhares)

	2007	2008	2009
ARRECADAÇÃO DE QUOTAS	1.310.382	1.413.201	1.586.893
JUROS DE REVERSÃO	11.578	11.597	11.596
PARCELAMENTOS	12.806	11.211	11.859
AMORTIZAÇÕES EFETUADAS PELA ELETROBRÁS	510.036	771.417	727.270
RENDIMENTO DAS APLICAÇÕES FINANCEIRAS	472.458	607.977	560.065
OUTRAS		387	1.854
TOTAL	2.317.260	2.815.790	2.899.536

Fonte: Demonstrações Contábeis da Eletrobras (2009).

Destaca-se ainda que as outras finalidades para o qual os recursos do Fundo RGR são alocados dispõem de outras fontes de recursos, conforme visto na seção “3.2.3 Proinfa, P&D e CDE”.

PROPOSTA 4: ICMS “POR FORA”

O ICMS foi concebido para ser um imposto sobre a venda cobrado do consumidor, mas coletado pelo vendedor. Para isto, o imposto é computado “por dentro”: a base de incidência do imposto inclui o próprio imposto. Desta forma, o imposto incide inteiramente sobre o comprador e implica administração mais simples para o fisco, uma vez que precisa-se fiscalizar apenas os vendedores em vez dos compradores.

Em termos aritméticos, podemos colocar da seguinte forma: (a) na ausência do imposto, o vendedor venderia o produtor por p_0 ; (b) o fisco então calcula qual deveria ser o preço de venda requerido para que o vendedor continue recebendo exatamente p_0 pelo produto, considerando que o preço de venda final será tributado num percentual t . Este valor seria p_f :

$$p_f = \frac{p_0}{1 - t}$$

Isto implica, no entanto, que a alíquota efetivamente paga pelo consumidor é maior do que a alíquota nominal do ICMS, pois o imposto é computado considerando uma margem adicional para cobrir o custo do próprio imposto. Note-se que esta margem não é arbitrada pelo vendedor, mas normatizada na legislação tributária (Lei Complementar nº 87/1996).

Desta forma, no cálculo “por dentro”, o valor recolhido pelo fisco é: tp_f . Mas, a alíquota efetivamente paga pelo contribuinte (t_e) considerando o preço de venda original do produtor (p_0) é:

$$\begin{aligned} t_e &= \frac{p_f - p_0}{p_0} \\ &= \frac{\frac{p_0}{1-t} - p_0}{p_0} - 1 \\ &= \frac{t}{1-t}. \end{aligned}$$

Assim, uma alíquota nominal de ICMS de 25% calculada “por dentro” representa, na verdade, uma alíquota efetiva de 33,3%.

$$t_e = \frac{0,25}{1 - 0,25} = \frac{0,25}{0,75} = 0,333.. = 33,3\%.$$

Essa forma de cobrança do ICMS é muito obscura. Em primeiro lugar, porque o imposto efetivamente incide sobre o consumidor final sem que este tome conhecimento do tributo. E, em segundo lugar, porque a aplicação do cálculo “por dentro” acaba conduzindo o contribuinte a pensar que a alíquota do tributo é inferior à alíquota efetivamente paga.

Propõe-se que se passe a divulgar a alíquota efetiva do ICMS calculada “por fora”.

PROPOSTA 5: REPASSE AUTOMÁTICO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS DA TFSEE À ANEEL OU REDUÇÃO DA TFSEE

A finalidade da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) é proporcionar os recursos necessários para a Aneel desempenhar as suas funções de regulação e fiscalização do setor elétrico. O montante recolhido dos consumidores de energia elétrica por meio da TFSEE entre 2003 e 2009 foi superior a R\$ 2 bilhões. Deste montante, entretanto, apenas R\$ 927 milhões (45% do montante recolhido pelo encargo) foram direcionados para sua finalidade de financiar as atividades da Aneel. O remanescente foi bloqueado pela União para compor a “reserva de contingência” que ajuda a atingir a meta de superávit fiscal consolidado das três esferas de governo.

Este contingenciamento reduz a transparência do sistema tributário uma vez que mais da metade dos recursos arrecadados do setor elétrico sob a rubrica de Taxa de Fiscalização de Energia Elétrica é desviada para outras finalidades não relacionadas ao setor elétrico.

Para sanar essa distorção é necessário que todos os recursos recolhidos sob a rubrica de TFSEE sejam repassados a Aneel ou, na medida em que os recursos recolhidos pelo encargo superem as necessidades da Agência, a alíquota da TFSEE seja reduzida para posicionar a arrecadação em patamares compatíveis com a necessidade de recursos da Aneel.

Essa proposta é convergente com a arguição do Ministério Público no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), no Processo nº 48512.067077/04-00:

“A ocorrência de superávit financeiro decorrente da diferença entre a arrecadação da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica e os desembolsos da ANEEL, autorizados em seu orçamento contingenciado, leva a que se conjecturem duas situações hipotéticas. A primeira situação traduz-se naquela em que se constata que o orçamento contingenciado da ANEEL é realmente insuficiente para que aquela autarquia exerça a contento todas as suas atribuições. Diante de um quadro como esse, poder-se-ia chegar à conclusão de não haver justificativa para se proceder ao contingenciamento. Afinal, se a cobrança da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica presta-se justamente a custear o funcionamento da ANEEL, soa como contra-senso fazer superávit com a arrecadação daquela taxa quando se verifica que, por insuficiência de recursos, a agência não está a funcionar adequadamente. A segunda das situações se configura como a constatação de que o orçamento contingenciado da ANEEL é de fato o adequado para o adequado funcionamento daquela agência. Nessa hipótese, poder-se-ia concluir que o contingenciamento orçamentário e a ocorrência de superávit financeiro estariam a revelar que a cobrança da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica estaria sendo praticada em níveis acima do efetivamente necessário, com conseqüente majoração injustificada dos preços dos serviços públicos de energia elétrica.”

Taxas são tributos estritamente vinculados a uma contraprestação específica do Estado, sendo inadmissível a aplicação dos recursos provenientes de taxas de fiscalização atribuídas às autarquias especiais para outras atividades. O desvio dos recursos de taxas para outros usos que não aquelas relacionadas à sua missão finalística representa um desvio da finalidade compensatória da taxa.

O que se argumenta aqui não é a licitude ou não do contingenciamento, mas a racionalização do sistema tributário. O contingenciamento de recursos é respaldado por meio uma série de emendas constitucionais.¹³ Há de se convir, entretanto, que o período de severa restrição orçamentária já foi superado. Chega o momento em que se pode (e se deve) promover maior racionalidade ao sistema.

PROPOSTA 6: EXIGIR TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA CFURH

Em 2009 a CFURH repassou R\$ 1,8 bilhão aos governos. Em alguns municípios a receita oriunda da CFURH chega a responder por mais da metade do orçamento municipal. Apesar da magnitude substancial de transferência de recursos, a legislação não prevê nenhuma forma de controle para assegurar a boa aplicação dos recursos. A legislação se limita a definir como os recursos da CFURH devem ser repartidos entre as esferas do governo, vedando apenas a sua aplicação em folha de pagamento ou pagamento de dívidas. Conseqüentemente, os recursos oriundos da CFURH são somados às demais receitas dos respectivos governos, impossibilitando um acompanhamento da aplicação desses recursos.

Para aprimorar a transparência no uso dos recursos da CFURH propõe-se que anualmente seja apresentado um “Plano de Aplicação de Recursos da CFURH” ao Congresso Nacional e às respectivas Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais. Este plano deve ser amplamente divulgado e deve conter mecanismos formais para disciplinar a aplicação e a prestação de contas desses recursos, possibilitando o acompanhamento pela população.

PROPOSTA 7: TRANSFERIR GESTÃO DO FUNDO RGR E DA CDE AO BNDES

Atualmente os recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) são administrados pela Eletrobras. A legislação estabelece que os recursos da RGR e da CDE podem ser utilizados para financiamento de uma grande gama de atividades a taxas de juros inferiores ao praticado no mercado. A legislação também prevê que os recursos da RGR podem ser empregados para financiar a expansão e melhoria do setor elétrico, fontes complementares de geração de energia elétrica (“fontes alternativas”) e de eletrificação

¹³ O contingenciamento foi inicialmente implementado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 1994, que institui o Fundo Social de Emergência (FSE), seguido da Emenda Constitucional nº 10, de 1996, que substituiu o FSE pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Este foi postergado até 2000 pela Emenda Constitucional nº 17, de 1997. Em 2000, a Emenda Constitucional nº 27 substituiu o FEF pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), que foi subseqüentemente prorrogada pelas Emendas Constitucionais nºs 42 e 56, de 2003 e 2007, respectivamente.

rural, entre outros objetivos. De semelhante modo, os recursos da CDE podem ser empregados para o “desenvolvimento energético dos Estados”, para promover a competitividade de geração a partir de fontes complementares e para a universalização do serviço de energia elétrica. Ou seja, os recursos da RGR e da CDE podem ser utilizados para praticamente qualquer atividade empreendida por uma empresa de energia elétrica.

Desta forma, é atribuída à Eletrobras uma função relevante no desenvolvimento do setor como agência de fomento do setor com recursos públicos.

Ocorre, entretanto, que a Eletrobras também é uma holding que agrega algumas das principais empresas do setor elétrico brasileiro, provocando conflito de interesses na administração dos recursos da RGR e da CDE. As empresas sob o controle da Eletrobras são responsáveis pela maior parte do parque de geração do país, pela maior parte da malha de transmissão, além de uma parte substancial da distribuição.

Diante de sua posição dominante no setor elétrico, não é possível assegurar que a “Eletrobras agência de fomento” não privilegie o direcionamento de recursos subsidiados da RGR e CDE para beneficiar a “Eletrobras geradora”, “Eletrobras transmissora” ou “Eletrobras distribuidora”.

Não se trata de um problema de gestão da Eletrobras. É um problema de “arquitetura institucional” com conflito de interesses intrínseco que afligiria qualquer que fosse a empresa gestora nestas condições. Trata-se, portanto, de um problema estrutural que requer uma solução estrutural.

Para sanar o problema propõe-se que a função de administração dos recursos do Fundo RGR e da CDE seja transferida para o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). O BNDES é um órgão especializado neste tipo de atividade e pode atuar como agência de fomento, como é próprio de sua natureza, de forma independente e neutra.

7. CONCLUSÃO

A tributação do setor elétrico carece de um balizamento em princípios de eficiência, simplicidade, transparência, equidade e flexibilidade. As origens do atual sistema tributário decorrem de um “pragmatismo tributário” voltado a assegurar formas de aumentar a arrecadação.

O resultado desta prática foi uma brutal sobretributação do setor elétrico: a carga tributária sobre o setor elétrico é de 45%, enquanto que a da economia como um todo é de 35%. Não faz sentido tributar a energia elétrica mais do que os outros bens e serviços da economia. A eletricidade é um bem essencial consumido por toda a população, o que implica que a sua tributação é altamente regressiva, pois onera proporcionalmente mais os consumidores de menor renda. A energia elétrica também é um insumo básico de produção utilizado em todos os setores da economia, o que implica que, ao se onerar a eletricidade, eleva-se o custo de todos os bens e serviços produzidos na sociedade.

A tributação desordenada também provoca outros prejuízos para a sociedade. Há os custos burocráticos que envolvem computar, recolher e fiscalizar múltiplos tributos. Há distorções sobre as decisões de investimento e de operação das empresas e sobre as decisões de consumo da população.

Esses prejuízos são desnecessários e precisam ser remediados. Houve um momento em que o tal “pragmatismo tributário” era justificado pela urgência de se assegurar fontes de recursos para sanar o desequilíbrio das contas públicas, mas esse já não é mais o caso. Após uma década da introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação fiscal da União, estados e municípios já está sob controle. O custo da dívida se reduziu devido à redução do prêmio de risco país, abrindo uma folga nas contas públicas. Já é possível considerar aprimoramentos no sistema tributário e a efetiva redução de tributos.

No contexto atual, a mitigação dos malefícios provocados pela tributação desordenada e distorcida deveria passar a ser a prioridade.

Dado esse contexto, o Instituto Acende Brasil apresenta sete propostas para aprimorar a tributação sobre o setor elétrico:

1. Redução das alíquotas de Pis/Pasep e Cofins;
2. Redução gradual das alíquotas de ICMS;
3. Extinção da RGR e da CCC;
4. Divulgação da alíquota efetiva de ICMS (computada “por fora”);
5. Repasse total ou redução da TFSEE;
6. Transparência para a destinação da CFURH; e
7. Transferência da gestão dos recursos da RGR e CDE da Eletrobras para o BNDES.

Todas as propostas são factíveis, tendo sido concebidas considerando a viabilidade de suas implementações.

REFERÊNCIAS

- Aneel (2005). Tarifas de Fornecimento de Energia Elétrica. *Cadernos Temáticos Aneel 4*. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel.
- Aneel (2008). Por Dentro da Conta de Luz: Informação de Utilidade Pública. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel.
- Araújo, E. (2005). Análise das Contribuições Sociais no Brasil. (LC/BRS/R.158). Brasília: Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe - Cepal.
- Banco Central (2008). *Finanças Públicas: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário dos Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira* (6ª Edição Revisada). Brasília: Banco Central do Brasil.
- Instituto Acende Brasil / PricewaterhouseCoopers (2010). Carga Tributária Consolidada do Setor Elétrico Brasileiro: 1999 a 2008 (4ª Edição). São Paulo: Instituto Acende Brasil.
- Interscience (2005). Pesquisa “Carga Tributária”. Porto Alegre: Associação da Classe Média - Aclame.
- Montalvão, E. (2009). Impacto de Tributos, Encargos e Subsídios Setoriais Sobre as Contas de Luz dos Consumidores. *Texto de Discussão 62*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal.
- Oliveira, F. (2010). A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro. *Texto para Discussão 1469*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.
- Stiglitz, J. (1988). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company.

COMO REFERENCIAR ESTE TRABALHO:

Instituto Acende Brasil (2010). *Tributos e Encargos na Conta de Luz: pela Transparência e Eficiência*. White Paper 2, São Paulo, 40 p.

Presidente: Claudio J. D. Sales
Diretor Executivo: Eduardo Müller Monteiro
Assuntos Econômicos e Regulatórios: Richard Lee Hochstetler
Desenvolvimento Sustentável: Alexandre Uhlig
Análise Política: Cibele Perillo
Assuntos Administrativos: Eliana Marcon
Secretária Executiva: Melissa Oliveira

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro. Para alcançar este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico Brasileiro. Atuar como um Observatório significa pensar e analisar o setor com lentes de longo prazo, buscando oferecer à sociedade um olhar que identifique os principais vetores e pressões econômicas, políticas e institucionais que moldam as seguintes dimensões do Setor Elétrico Brasileiro:



SÃO PAULO

Rua Joaquim Floriano, 466
 Ed. Corporate • Conj. 501 • Itaim Bibi
 CEP 04534-004 • São Paulo • SP
 Telefone: +55 (11) 3704-7733

BRASÍLIA

SCN Quadra 5 • Bloco A • sala 1210
 Brasília Shopping and Towers
 CEP 70715-900 • Brasília • DF • Brasil
 Telefone: +55 (61) 3963-6007

contato@acendebrasil.com.br
 www.acendebrasil.com.br

Projeto gráfico e diagramação: Amapola Rios