

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

RELATÓRIO do **GRUPO DE TRABALHO** para avaliar a utilização, em 2002, e estabelecer critérios e diretrizes para aplicação, a partir de 2003, dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível

1 – Antecedentes

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível foi instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, apoiada na Emenda Constitucional nº 33, de 2001, que alterou a redação dos arts. 149 e 177 da Constituição Federal.

O art. 1º da Lei 10.336/2001 diz textualmente:

“Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001.

§ 1º O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e

III - financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

§ 2º Durante o ano de 2002, será avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da Cide, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes serão previstos em lei específica.”

Este artigo, em seu § 2º, estabelece duas ações que complementarão a Lei: a avaliação da utilização dos recursos originários da Cide em 2002, a partir, obviamente, da Lei Orçamentária deste ano, e, com base nessa avaliação, a edição de nova lei que estabelecerá os critérios e diretrizes definitivas para a aplicação desses recursos.

Como a Lei nº 10.336/2001 não define a quem compete avaliar a aplicação dos recursos da Cide em 2002, é legítimo que esta tarefa possa ser desempenhada pela Comissão de Viação e Transportes, de cujos membros poderá, também, partir a iniciativa de propor o projeto de lei destinado a definir os critérios e diretrizes para aplicação desses recursos.

2 – Aplicação dos recursos da Cide em 2002

Na Lei Orçamentária de 2002, a arrecadação com a Cide está estimada em R\$7.250 milhões. A aplicação desses recursos, por seu turno, está assim distribuída:

- infra-estrutura de transportes:	R\$2.708,6 milhões
- projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás:	R\$255,0 milhões
- encargos financeiros da União:	R\$4.286,4 milhões
TOTAL	R\$7.250,0 milhões

Os encargos financeiros da União, por sua vez, estão subdivididos, na Lei Orçamentária de 2002, em dois itens:

- dívida interna decorrente da Conta Petróleo (MP 2103, de 2001)	R\$2.886,6 milhões
- pagamento de subsídios	R\$1.400,0 milhões
TOTAL	R\$4.286,4 milhões

3 – Avaliação do pagamento de subsídios

Informações do Ministério de Minas e Energia e da Gerência de Contabilidade Financeira e do Abastecimento da PETROBRAS permitiram concluir sobre a situação da Conta Petróleo e do pagamento de subsídios, com recursos da Cide, em 2002.

Segundo essas instituições, o saldo oficial de fechamento da Conta Petróleo em 2002 é de R\$160 milhões e essa conta será encerrada definitivamente no corrente ano.

A indústria sucro-alcooleira, pleiteia a contabilização de resíduo relativo a pendências do Programa Nacional do Alcool, cujo valor é estimado entre R\$320 milhões e R\$580 milhões. Este pleito está sendo discutido no âmbito do art. 7º da MP 18, de 28 de dezembro de 2001, que *“dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências”*.

Admitido, portanto, o atendimento ao pleito da indústria sucro-alcooleira, a dívida interna decorrente da Conta Petróleo corresponderia, em 2002, a um valor entre R\$480 milhões e R\$740 milhões, valor que será, em qualquer hipótese, muito inferior aos R\$2.886,6 milhões constantes do Orçamento da União para 2002. O item Conta Petróleo, lembramos, não mais constará do Orçamento da União a partir de 2003.

Os subsídios a serem pagos restringem-se, atualmente, ao custeio do programa federal Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, nos termos do art. 5º da já citada Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001. O Auxílio-Gás será concedido às famílias com renda mensal igual ou inferior a meio salário mínimo e que

atendam a outras condições estabelecidas pelo Decreto. Como o subsídio será de R\$7,50 por família por mês e estima-se que cerca de 9,31 milhões de famílias preencham essas condições, a parcela da Cide a ser dispendida para esse fim será da ordem de R\$950 milhões, já incluídos os custos de divulgação e administração do programa. Valores da mesma ordem repetir-se-ão nas leis orçamentárias dos anos seguintes, enquanto durar o programa Auxílio-Gás ou seu sucedâneo.

Os produtores de álcool do Nordeste reivindicam a manutenção - ou prorrogação - dos subsídios do Proálcool, subsídios estes estimados em, no máximo, R\$200 milhões por ano. A manutenção desses subsídios poderá ocorrer no âmbito da conversão da MP 18/2001 ou por lei específica e, se confirmada, a despesa da ordem de R\$200 milhões irá repetir-se nas leis orçamentárias dos próximos anos.

No contexto legal vigente, os subsídios compõem-se do Auxílio-Gás e, possivelmente, da manutenção dos subsídios do Proálcool, os quais somam R\$1.150 milhões, valor substancialmente inferior à previsão orçamentária de R\$1.400 milhões.

A utilização de recursos gerados pela Cide para pagamento de subsídios, nos termos da Lei Orçamentária de 2002 e, para 2003, segundo previsões consolidadas na legislação, ou em processo de consolidação, pode ser resumida no quadro I.

QUADRO I
Utilização de recursos da Cide para subsídios

ITEM	PREVISÃO DE GASTOS EM 2002 (R\$ milhões)	PREVISÃO DE GASTOS EM 2003(R\$ milhões)
Conta Petróleo	480/740	0
Auxílio-Gás	950	950
Subsídio ao álcool	200	200
TOTAL	1630/1890	1150

Verifica-se, assim, a existência de grande disparidade entre a previsão real de gastos com subsídios em 2002 (de R\$1,63 a R\$1,89 bilhão, incluindo a quitação da Conta Petróleo) e o valor relativo aos encargos financeiros da União previsto na Lei Orçamentária (R\$4,28 bilhões).

4 – Previsão da receita da Cide em 2002

Conforme estabelece o art. 5º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, a Cide tem as alíquotas específicas incidentes sobre a importação e comercialização no mercado interno:

- gasolinas, R\$ 501,10 por m³;
- diesel, R\$ 157,80 por m³;
- querosene de aviação, R\$ 32,00 por m³;
- outros querosenes, R\$ 25,90 por m³;
- óleos combustíveis (*fuel oil*), R\$ 11,40 por t;
- gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta, R\$ 136,70 por t;
- álcool etílico combustível, R\$ 29,20 por m³.

Segundo o art. 8º da Lei nº 10.336/2001, o contribuinte poderá deduzir da Cide os valores da contribuição para o PIS/PASEP e do COFINS relativos à importação e à comercialização interna dos combustíveis a ela sujeitos, nos seguintes limites:

- R\$ 39,40 e R\$ 181,70 por m³, no caso de gasolinas;
- R\$ 15,60 e R\$ 72,20 por m³, no caso de diesel;
- R\$ 5,70 e R\$ 26,30 por m³, no caso de querosene de aviação;
- R\$ 4,60 e R\$ 21,30 por m³, no caso dos demais querosenes;
- R\$ 2,00 e R\$ 9,40 por t, no caso de óleos combustíveis (*fuel-oil*);
- R\$ 24,30 e R\$ 112,40 por t, no caso de gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta;
- R\$ 5,20 e R\$ 24,00 por m³, no caso de álcool etílico combustível

Com base em projeções do consumo de combustíveis, o Ministério de Minas e Energia estima que a Cide proporcionará, em 2002, uma arrecadação da ordem de R\$8.300 milhões, já descontados os abatimentos referentes ao PIS/PASEP e à COFINS. O setor de comércio de combustíveis, mais conservador, estima a arrecadação líquida da Cide em cerca R\$7.700 milhões (ver anexo). Ambas as estimativas, feitas a partir de projeções realistas de consumo de combustíveis, são superiores à estimativa da Lei Orçamentária de 2002, que é de R\$7.250 milhões.

5 – Comparação entre receita e aplicação dos recursos da Cide em 2002

Da análise da Lei Orçamentária de 2002, dos conteúdos da Lei nº 10.336/2001, da MP 18/2001, do Decreto nº 4.102/2002 e dos dados e informações do Ministério de Minas e Energia e do setor de comércio de combustíveis, percebe-se que:

a) a receita da Cide prevista na Lei Orçamentária de 2002 foi estimada com base em dados preliminares e será muito provavelmente maior, tanto em 2002, como nos anos subsequentes;

b) as previsões de despesas com recursos da Cide relativas a encargos financeiros da União para 2002 estão superdimensionadas em mais de R\$2 bilhões;

c) os subsídios que poderão ser cobertos com recursos da Cide (álcool e Auxílio-Gás) estão superdimensionados em pelo menos R\$400 milhões.

É inevitável concluir que, para aplicar integral e adequadamente os recursos da Cide que serão arrecadados em 2002, haverá necessidade de emissão de créditos suplementares da ordem de R\$2,4 bilhões, em decorrência tanto do excesso de arrecadação da Cide, como da distribuição incoerente das despesas a ela vinculadas.

6 – Contingenciamento dos recursos da Cide na execução orçamentária de 2002

O Decreto nº 4.120, de 7 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre o contingenciamento para o exercício de 2002, apresenta, em anexos, limites orçamentários (que impedem a movimentação e o empenho de despesas) e limites financeiros (que impedem o pagamento de despesas já empenhadas em 2002 ou inscritas em restos a pagar em anos anteriores). Cada um desses limites é desagregado conforme as fontes de financiamento por órgão.

O § 1º do Decreto nº 4.120/2002 excetua desses limites as dotações relativas aos grupos de despesa “juros e encargos da dívida” e “amortização da dívida”, bem como as destinadas às subvenções ao preço e ao transporte de álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo – GLP. Assim, os R\$4.286 milhões provenientes da Cide e alocados no Orçamento como “Encargos Financeiros da União” estão excluídos dos limites de contingenciamento.

Os recursos da Cide incluídos na programação do Ministério dos Transportes e do Ministério do Meio Ambiente na Lei Orçamentária Anual de 2002 estão enquadrados nos grupos de despesa “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos” e “Inversões Financeiras” (QUADRO II), fazendo parte, portanto, da base contingenciável do Orçamento de 2002.

QUADRO II
LOA 2002 – Ministérios dos Transportes e do Meio Ambiente
Recursos da Cide

ÓRGÃO	GRUPO DE DESPESA		
	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões financeiras
Min. Dos Transportes	24,5	2.669,2	15,0
Min. Do Meio Ambiente	37,5	217,5	

Valores em R\$ milhões

No anexo I do Decreto nº 4.120/2002, que compreende, entre outras, as fontes 111 (Cide) e 100 (Recursos Ordinários do Tesouro), os limites para movimentação e empenho dos Ministérios em tela são constantes do QUADRO III.

QUADRO III
Anexo I do Decreto de Contingenciamento (4.120/2002)
Limites para Movimentação e Empenho

ÓRGÃO	LOA 2002	Limite autorizado	Contingenciado	Redução (%)
Min. Dos Transportes	4.683,3	2.412,5	2.270,8	48,5
Min. Do Meio Ambiente	1.040,6	341,7	698,9	67,2

Valores em R\$ milhões

Embora as informações disponíveis indiquem que a arrecadação líquida da Cide tenha se situado em valores da ordem de R\$775,6 milhões até fevereiro, o acompanhamento da execução orçamentária da União elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pelo PRODASEN, a partir de dados do SIAFI/STN, acumulado até 07/03/2002, mostra que até essa data, no órgão Ministério dos Transportes, somente foram empenhados R\$110,4 milhões e liquidados R\$79,5 milhões na fonte de recursos CIDE (fonte 111).

Do montante empenhado (R\$110,4 milhões), R\$101,1 milhões, ou seja, cerca de 92% destinaram-se ao “Pagamento de Subsídios a Preços ou Transporte de Álcool Combustível, Gás Natural e seus Derivados, e derivados de Petróleo”. Assim, do total empenhado até aquela data, apenas R\$9,3 milhões destinaram-se a investimentos no Ministério dos Transportes, compreendendo R\$1,9 milhões na TRENSURB, R\$2,6 milhões na VALEC e R\$ 4,8 milhões na CBTU.

Não restam dúvidas, portanto, de que a aplicação dos recursos da Cide está sendo submetida a contingenciamento severo, com tratamento idêntico ao dado aos tributos gerais arrecadados pela União. Tal fato fará certamente com que os objetivos expressos no inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal (EC 33/2001) não sejam alcançados no contexto atual de execução orçamentária da União.

7 – Por que vincular os recursos da Cide

A análise que apresentamos não deixa dúvidas quanto à necessidade urgente de se complementar a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, estabelecendo, em lei específica, os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos arrecadados por meio da Cide a partir de 2003. A aplicação desses recursos terá de restringir-se aos três segmentos explicitados no inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 33 de 2001:

a) subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo, destinados a custear o programa federal “Auxílio Gás” e, eventualmente, a extensão do Proálcool, que poderão consumir até cerca de R\$1,15 bilhão por ano;

b) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, cujos recursos serão administrados pelo Ministério do Meio Ambiente e que poderá demandar até cerca de R\$500 milhões por ano;

c) financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, compreendendo a recuperação, a manutenção, a melhoria e a ampliação das infra-estruturas de transporte terrestre e aquaviário, que consistirá no conjunto mais amplo de aplicações, para o qual

poderão ser direcionados cerca de R\$6,35 bilhões por ano, tomando como base uma arrecadação anual da ordem de R\$8,0 bilhões.

A vinculação dos recursos da Cide constitui a oportunidade de se dotar o setor de transportes de uma fonte segura, contínua e confiável de financiamento, capaz de mantê-lo em condições de atender às demandas decorrentes do desenvolvimento social e econômico de nosso País.

Uma série de argumentos pode ser alinhada em favor da vinculação da Cide cobrada sobre a importação, refino e comercialização de combustíveis, em especial de gasolina e óleo diesel, com a operação, manutenção e adequação da malha federal de transportes:

a) uma antiga cobrança, a PPE (Parcela de Preço Específico), que não tinha destinação determinada, foi substituída por um novo tributo, a Cide, com destinação específica; estar-se-á, portanto, vinculando o que é cobrado com atividades intimamente relacionadas ao consumo do produto taxado;

b) como a gasolina é utilizada quase que apenas por automóveis e o óleo diesel majoritariamente para atividades de transporte de cargas e passageiros (barcos e navios, caminhões, ônibus e trens), é óbvia a correlação direta entre a Cide e a utilização da infraestrutura de transportes terrestre e aquaviário, adquirindo ela, na prática, a condição de taxa;

c) não se pretende, e nem seria recomendável, a vinculação de tributos gerais, como ocorre com os setores de educação e saúde, mas apenas a vinculação da arrecadação incidente sobre um insumo que aciona um setor específico da economia, o qual poderá, assim, tornar-se auto-sustentável;

d) trata-se de aplicar a arrecadação incidente sobre determinados produtos (os combustíveis) em programas destinados a reduzir e racionalizar o consumo desses mesmos produtos, com evidentes benefícios para o consumidor;

e) neste caso, a Cide funcionará como uma espécie de “pedágio virtual”, porque o consumo de combustíveis automotivos é diretamente proporcional ao uso das vias e das demais infra-estruturas de transporte; no caso da gasolina, como o valor da Cide será de R\$0,28 por litro, um automóvel que percorra 12km com um litro desse combustível estará pagando o equivalente a R\$2,33 por cada 100km de percurso e, no caso do diesel, cujo valor da Cide será de R\$0,07 por litro, um veículo pesado que percorra 4km com um litro desse combustível estará pagando o equivalente a R\$1,75 por cada 100km de percurso, valores bem abaixo dos pedágios cobrados atualmente em algumas rodovias brasileiras;

f) na situação atual o contribuinte está, por meio dos impostos gerais, pagando pelo desgaste que provoca no sistema viário; mas como o dinheiro arrecadado não é

aplicado na manutenção e restauração deste, as vias se deterioram, há aumento do consumo de combustível, maior desgaste dos veículos e aumento dos tempos de percurso, fazendo com que o usuário pague cada vez mais por um serviço cuja qualidade é cada vez pior;

g) a vinculação da Cide a programas de recuperação, manutenção, melhoria e ampliação da malha viária é uma forma de substituir o pedágio, o qual só deve ser aplicado às vias que ofereçam condições e serviços especiais, como pista dupla, sistemas de segurança, de comunicação (telefone público) e de socorro e serviços médicos de emergência, além de grandes fluxos de tráfego que viabilizem sua cobrança;

h) a vinculação da Cide a programas de manutenção e ampliação de sistemas metroviários, ferroviários suburbanos e na implantação de anéis rodoviários urbanos irá contribuir para a redução dos congestionamentos de tráfego e, conseqüentemente, para a diminuição do consumo de combustíveis, com benefícios à economia popular, com aumento do conforto e do bem-estar dos cidadãos e com a redução da poluição do ar das cidades;

i) a vinculação da Cide a programas de manutenção, melhoria e ampliação dos sistemas ferroviários e hidroviários de transportes irá desafogar as rodovias, reduzindo, mais uma vez, o consumo de combustíveis e os problemas de tráfego, além de aumentar a segurança e conforto de passageiros e o barateamento de fretes sobre produtos de consumo e de exportação, entre outros benefícios; os investimentos em hidrovias são de importância especial para a região Amazônica, onde os barcos são os principais e, com freqüência, o único modo de transporte de passageiros e cargas;

j) a redução do consumo de combustíveis que um amplo programa de melhoria de nossa infra-estrutura de transportes proporcionará irá refletir, sem dúvida nenhuma, no balanço de pagamentos e nas contas públicas do País, ao diminuir – e até eliminar - nossa dependência da importação de petróleo, beneficiando a sociedade como um todo.

Para ter-se uma idéia dos benefícios que a vinculação de recursos trará à sociedade brasileira, analisemos o caso das rodovias. Dados do extinto GEIPOT estimam que para cada um milhão de reais aplicado na implementação de um programa de recuperação da malha rodoviária federal brasileira, hoje bastante deteriorada, serão obtidos os seguintes resultados anuais:

- R\$600 mil de redução de custos operacionais de veículos;
- redução do consumo de até um milhão de litros de combustível, cujo valor supera, hoje, R\$1.000 mil;
- R\$270 mil de redução de perdas de safras e de avarias em mercadorias;

- redução de mais de um terço do número de acidentes que ocorrem nas rodovias, causados por deficiências de manutenção.

Em muitos casos, as taxas de retorno dos investimentos em restauração de rodovias alcançam valores superiores a 100%, com a recuperação do investimento, na forma de benefícios para a economia, no prazo de um ano, ou até menos. Para um país pobre e ainda carente de um sistema eficiente de distribuição de alimentos básicos, como o Brasil, são prognósticos bastante alentadores e que, por si só, justificariam o presente projeto de lei.

Além desses benefícios diretos, poderiam ser acrescentados outros, de mais difícil quantificação, tais como a redução dos tempos de percurso, o aumento da segurança e do conforto dos usuários, o estímulo às atividades turísticas e a redução de custos hospitalares e previdenciários (decorrentes da redução dos acidentes). Além disso, um amplo programa de recuperação da malha rodoviária federal, fundamentado no sólido modelo de financiamento que os recursos da Cide proporcionarão, irá gerar milhares de postos de trabalho, contribuindo para a redução da pobreza e para a paz social de nosso País.

Com certeza, as mesmas conclusões poderão ser tiradas quanto aos demais componentes da infra-estrutura de transportes, pois as malhas hidroviária e ferroviária, os portos e terminais, os sistemas metroviários e ferroviários urbanos estão, assim como as rodovias, há muito, carentes de recursos financeiros para recuperação, manutenção, modernização e ampliação.

8 – Criação de um Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes

O cenário apresentado leva à conclusão óbvia de que é necessário criar mecanismos legais e institucionais que garantam a efetiva aplicação dos recursos da Cide nos fins para os quais foi ela instituída. Além dos critérios e diretrizes estabelecidos na lei específica a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, são necessários mecanismos que impeçam o contingenciamento desses recursos e permitam a maximização dos resultados de sua aplicação.

A solução, também óbvia, está em utilizar os recursos da Cide destinados ao setor de transportes para formar um Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT. Com a constituição do FNIT, estar-se-á assegurando que os objetivos que levaram à aprovação e outorga, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 33, de 2001, serão integralmente alcançados e mantidos.

A criação do FNIT deverá atender ao disposto na Lei nº 4.320, que, em seu Título VII, dispõe sobre os fundos especiais. Ressalte-se, mais uma vez, que o FNIT não

desviará e nem absorverá recursos de outros setores, pois a arrecadação da Cide, nos termos em que foi criada pela Emenda Constitucional nº 33/2001, é destinada exclusivamente para os fins para os quais ele será criado. A constituição do FNIT será, assim, a garantia de manutenção da constitucionalidade da arrecadação da Cide, criada com objetivos específicos e com vinculação estabelecidos pela Constituição Federal.

O FNIT possibilitará que os recursos da Cide eventualmente não aplicados em um exercício possam ser utilizados nos anos seguintes, proporcionando a formação de um capital permanente para manter, ampliar e atualizar nossos sistemas de transporte aquaviário e terrestre. Ele permitirá o planejamento de longo prazo, inclusive para a contratação de financiamentos junto a instituições de crédito e fomento, pois será uma fonte confiável e permanente de recursos para a amortização desses empréstimos.

A partir da proposta aqui formulada, sem aumento da carga tributária, haverá o retorno a um modelo inteligente de financiamento, em sintonia com longa e bem sucedida experiência internacional, o qual dará ao Ministério dos Transportes, hoje com nova estrutura administrativa, formada por suas agências reguladoras e seu novo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, condições para a prática do planejamento ordenado e para a contratação das obras com menores custos e maiores benefícios para a sociedade.

Sala da Comissão, em 26 de abril de 2002

Deputado **Eliseu Resende**

ANEXO I

PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO DA CIDE EM 2002

ANEXO II

PROPOSTA DE PROJETO DE LEI