

CIDE COMBUSTÍVEL E SUA JUSTA DESTINAÇÃO

CIDE FUEL AND ITS FAIR ALLOCATION

Jocimar Antonio TASCA¹

Sumário: Introdução; 1 O Estado intervindo no Mercado; 2 Entendendo o que é contribuição; 3 CIDE - Contribuição de intervenção no domínio econômico; 4 Aplicação dos recursos da CIDE Combustível; Considerações finais; Referências

6

Resumo: O presente artigo visa estudar a CIDE (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico), não somente no aspecto tributário, de contribuição, mas sim, em seu aspecto intervencionista, de caráter regulatório e subsidiário das relações do Governo com as infraestruturas de transporte no Brasil. Busca o estudo em seu fundamento constitucional, levando em conta as diretrizes adotadas pelo Governo quanto ao seu repasse, a sua real função em relação ao propósito para o qual fora criado, suas distorções e, enfim, sua real aplicação do ponto de vista doutrinário a cerca de onde realmente deveria ser aplicado, de forma justa e equitativa.

Abstract: The present article aims to study the CIDE (contribution of economic activities), not only in the tax, contribution, but in its interventionist aspect, regulatory and subsidiary character of government relations with the transport infrastructure in Brazil. Search the study in its constitutional basis, taking into account the guidelines adopted by the Government with regard to its transfer, its real function in relation to the purpose, for which outside created, their distortions and, finally, its real application the doctrinal point of view which really should be applied, fairly and equitably.

Palavras-chave: Contribuição; CIDE; Infraestrutura; Repasse.

Keywords: Contribution; CIDE; Infrastructure; Transfer.

INTRODUÇÃO

O Governo como um Estado intervencionista, vem ao longo dos anos promovendo medidas a fim de controlar a vida econômica do país, através de seu meio estatal de atuação.

Busca dessa forma regular o mercado para que haja controle, por exemplo, inflacionário, controle de mercado quando se trata de oferta e procura, taxa de juros bancários, típico exemplo do Banco do Brasil que como uma Sociedade de Economia Mista visa a este propósito, ou seja, regular o setor bancário para que não haja anomalias em seus altos e baixos, provendo o serviço de igual por igual e, quando possível, regulando-o.

¹ Advogado, Pós-graduando em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO) / Projuris Estudos Jurídicos

Outra situação de intervenção no domínio econômico do país é a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), por meio da qual o Governo procura, de forma indireta intervir em algumas atividades econômicas para que seja assim, promovido um melhor controle fiscalizatório, para que haja melhorias no setor beneficiário dessa produção.

É sem dúvida um instrumento regulatório da economia, tendo como contribuintes, aqueles que fazem parte do setor ao qual seja dirigida a atuação de intervenção da União.

Aprofundando mais em cima do tópico CIDE, imperioso se faz estudar a CIDE Combustíveis (objeto da presente pesquisa), como também seu produto da arrecadação que, deveria em tese, ser destinado, dentre outros, ao financiamento de Programas de Infraestrutura de Transportes no Brasil. O estudo se mostra necessário, levando em consideração as atuais circunstâncias em que vem passando os brasileiros quanto à má infraestrutura no transporte coletivo urbano.

Recentemente várias manifestações pela melhoria no transporte público e infraestrutura eclodiram no Brasil, manifestações estas que buscam principalmente melhorias nos transportes coletivos urbanos e na infraestrutura de transporte que há muito tempo andam esquecidos pelo poder público. É uma constante o descaso que o poder público tem com o produto de arrecadação que seria objeto de conquista tributária para implantação de políticas públicas, principalmente no que tange ao transporte público coletivo no país.

Analisando as exigências, estando entre elas à melhoria na infraestrutura de transporte no Brasil, torna-se pertinente o estudo da CIDE Combustível, que indubitavelmente, se cobrada levando em consideração os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, resolveria em sua grande parte, os problemas da falta de investimento nessa infraestrutura de transporte urbano e coletivo.

1. O ESTADO INTERVINDO NO MERCADO

Segundo João Bosco Leopoldino da Fonseca:

O Estado, quando explora diretamente a atividade econômica, o faz através de empresas públicas, de sociedade de economia mista ou outras entidades. Nestes casos, a Constituição lhes impõe a adoção do mesmo regime jurídico aplicável às empresas privadas, tornando explícita sua sujeição às obrigações trabalhistas e tributárias, e proíbe a concessão de privilégios fiscais que não sejam extensivas àquelas empresas. Estas determinações, previstas nos §§ 1º e 2º do art. 173, têm por finalidade

precípua impedir uma posição dominante no mercado derivada de fatores estranhos à própria livre competência.²

Exemplo clássico já citado é o Banco do Brasil, que como Sociedade de Economia Mista, busca através de seu domínio e intervenção estatal regular o mercado econômico dentro das suas atribuições. É a famosa intervenção direta do poder estatal na economia do país.

Existem outras entidades que fazem parte da Administração Indireta, porém, fazem parte da organização da intervenção direta do Estado no domínio econômico, é o caso das Autarquias e as Empresas Públicas.

Ainda segundo as lições de João Bosco Leopoldino da Fonseca sobre a empresa pública:

[...] é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por Lei para exploração de atividades econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.³

E ainda sobre a Sociedade de Economia Mista, João Bosco Leopoldino da Fonseca afirma que:

[...] é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou à entidade da Administração Direta.⁴

Percebe-se claramente que o Governo de uma forma direta, busca quando necessário intervir no domínio econômico do País através de suas empresas públicas ou das empresas a qual faz parte como sócia majoritária (exemplo, Banco do Brasil).

Existe outra forma do governo intervir no domínio econômico, porém, de maneira indireta, estimulando e apoiando a atividade econômica privada, adotando políticas econômicas em cada caso concreto.

A política que o governo pretende implantar, dentro de uma intervenção econômica indireta, visa assegurar o pleno emprego, principalmente em se tratando de mão-de-obra dentro de um sistema onde existem cadeias produtivas, visa também equilibrar a balança econômica e financeira, tanto para pagamentos como recebimentos,

² LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco, Direito Econômico, Rio de Janeiro: Forense, 2004, 5ª ed. p. 271

³ Ibidem, p. 283

⁴ Ibidem

pois só assim consegue manter a inflação em seu patamar planejado (e vem ao longo dos anos conseguindo esta proeza).

A adoção de tais medidas pode ser observada de várias maneiras, como por exemplo, o controle dos impostos de regulação, IPI, II, IE e IOF, nos quais, inclusive, até por medida provisória o governo pode alterar suas alíquotas, dentro dos patamares previstos em lei.

Observa-se que tais impostos são imunes a alguns princípios constitucionais tributários, como é o caso do princípio da anterioridade, podendo sua alteração ser aplicada de imediato, tudo para regular o mercado, o que se pode dizer, sem sombra de dúvidas, é uma intervenção direta do governo na economia brasileira.

Através dessa sistemática, o governo com o advento da Constituição de 1988 criou as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE -, também chamadas de contribuições interventivas, de competência da União, sendo assim, um tributo federal.

9

2. ENTENDENDO O QUE É CONTRIBUIÇÃO

Muito questionamento havia a cerca da natureza jurídica das contribuições, sendo inclusive rechaçada, repudiada, quando da sua criação pela doutrina. Porém, após o advento da Constituição Federal de 1988, no Capítulo I do Título VI do Sistema Tributário Nacional, o legislador conseguiu sanar essa controvérsia, tirando de uma vez por todas as dúvidas quanto à verdadeira natureza jurídica das Contribuições, sendo esta um verdadeiro tributo.

Segundo o art. 149 da Constituição Federal, existem três modalidades de Contribuições, a saber: as interventivas, as corporativas e as sociais, tendo todas nitidamente natureza tributária, sendo objeto de estudo, a CIDE, mais precisamente, a CIDE Combustível.

Vale sempre lembrar que a CIDE é uma espécie de tributo, que não se confunde com outra espécie assim denominada de imposto nos quais, segundo Eduardo Sabbag, “[...] basta a ocorrência do fato para nascer a obrigação tributária, ao passo que nas contribuições a obrigação só nasce se verificados, concomitantemente, o benefício e o fato descrito na norma”.⁵

Nem tampouco deve ser confundida com contribuição de melhorias que, segundo Roque Antonio Carrazza, “[...] pelas finalidades que devem alcançar não se coadunam com a regra matriz deste tributo (valorização imobiliária causada por obra pública)”.⁶

⁵ SABBAG, Eduardo, Manual de Direito Tributário, 3ª ed., p.496

⁶ CARRAZZA, Roque Antonio, Curso de Direito Constitucional Tributário, 22ª ed., p. 556

Percebe-se que o sujeito passivo da Contribuição de Melhorias é o proprietário do imóvel que se valorizou em decorrência da obra pública.

Em relação ao termo “*domínio econômico*”, Roque Antonio Carrazza diz que “[...] é o campo reservado à atuação do setor privado, vale dizer, ao desempenho da atividade econômica em sentido estrito”.⁷

Porém, vale lembrar que quando se fala em intervenção estatal, até mesmo através das CIDE’s, fala-se em aspecto geral, não só de infraestrutura nos transportes, mas sim de políticas públicas, políticas do meio ambiente, políticas de competitividades industriais, políticas voltadas para a reforma agrária etc.

10

3. CIDE - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, de competência da União, está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 149:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Em relação, ainda, ao art. 149 da Constituição Federal de 1988, em seu §2º, incisos I, II, III, aplicam-se às CIDE’s, juntamente com as contribuições sociais, as seguintes regras:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - poderão ter alíquotas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

⁷ CARRAZZA, Roque Antonio, Curso de Direito Constitucional Tributário, 22ª ed., p. 562

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

No entanto, ressalta-se que a CIDE deverá obedecer a todos os princípios constitucionais tributários, com exceção à CIDE Combustível, que não atende ao princípio da anterioridade anual, por força do art. 177, § 4º, I, “b”, da Constituição Federal:

11

Art. 177 [...]

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser:

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b [...];

A CIDE Combustíveis foi criada por meio da Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, com a introdução do § 4º no art. 177 da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 10.336 de 19 de dezembro de 2001.

Sua incidência recai sobre a importação e a comercialização de gasolina, diesel e respectivas correntes; querosene de aviação e derivados, óleos combustíveis, gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta; álcool etílico combustível.

Segundo o inciso III do § 1º do art. 1º da Lei nº 10.336/2001, o produto da arrecadação da CIDE Combustível deverá ou deveria em tese ser destinado, dentre outros, ao financiamento de Programas de Infraestrutura de Transportes, objeto de estudo do presente artigo.

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:

III - financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Embora, a Lei nº 10.336/2001 trate também de valores percentuais a serem destinados aos Estados e Municípios, não será esse o foco do presente estudo, pois a abordagem se fará na sua real destinação em caso concreto nos Programas de Infraestrutura de Transportes pelo Brasil, sua justa colocação, suas reais necessidades, setores do transporte coletivo que hoje são carentes de receitas e com um repasse mais igualitário, com certeza, esta carência estaria suprida pelo repasse da CIDE.

Inegável hoje o entendimento de que toda a problemática, ou pelo menos em sua grande maioria, quanto à relação dos transportes públicos, estão nos Municípios e nos Estados. A União pouco enfrenta questões relacionadas à infraestrutura de transporte público no Brasil, o que em tese, justificaria um repasse maior aos Estados e Municípios do Produto de arrecadação da CIDE.

Hoje, 29% de toda a arrecadação é destinada aos Estados, os quais, por sua vez, repassam 25% para os Municípios (inciso III, art. 159, CF). Muito pouco, levando em consideração a problemática que os Municípios vêm enfrentando em suas infraestruturas de transporte coletivo e público no Brasil.

Toda a problemática em que se insere o transporte público hoje no país, passa necessariamente, pela análise e projeção do poder municipal e estadual. Já o Governo Federal, quando fica sabendo de alguma situação envolvendo o transporte público, na sua grande maioria o fica por meio da mídia, isto é, quando a situação já está realmente caótica.

Dentro dos aglomerados urbanos, principalmente nas regiões metropolitanas, os Municípios até tentam, de alguma maneira, minimizar os impactos da falta de repasse, fazendo nascerem os consórcios, que têm por finalidades conseguir melhores preços em licitações, melhores contratos em conjunto, bem como a administração de corredores de ônibus, por exemplo, entre esses Municípios. Porém isso não resolve a problemática enfrentada hoje por esses entes, levando em consideração que o repasse que a União faz é incompatível com a realidade dos fatos.

4. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE COMBUSTÍVEL

Os Estados e o Distrito Federal receberão da União 29% do total dos recursos arrecadados com a CIDE Combustível (inciso III, art.159, CF). Esses percentuais terão de serem aplicados, obrigatoriamente, no financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Dos 29% dos recursos que cabe a cada Estado, 25% serão destinados aos seus Municípios para igualmente, serem aplicados em infraestrutura de transportes (art. 1º-B, da Lei nº 10.336/2001).

Esses valores são repassados pela União aos Estados e Distrito Federal por meio da Receita Federal, mediante crédito em conta vinculada especificamente aberta para essa finalidade no Banco do Brasil S.A. ou em outra instituição financeira que venha a

ser indicada pelo Poder Executivo Federal, conforme disposto no § 1º do art. 1º-A, da Lei nº 10.336/2001.

Segundo informações do Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional - STN:

Os recursos repassados pela União aos Estados, DF e Municípios a título de CIDE-Combustíveis são destinados obrigatoriamente ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Os Estados e o DF encaminham ao Ministério dos Transportes, até o último dia útil de outubro de cada ano, proposta de programa de trabalho para utilização desses recursos a serem recebidos no exercício subsequente, contendo a descrição dos projetos de infraestrutura de transportes, os respectivos custos unitários e totais e os cronogramas financeiros correlatos. A fiscalização da execução dos programas de trabalho fica a cargo dos órgãos competentes – controladorias internas e Tribunais de Contas dos respectivos Estados – e do Ministério dos Transportes.⁸

13

Cabe ao Tribunal de Contas da União verificar e determinar os percentuais que os Estados e Municípios irão receber, tudo através de indicações do tamanho de suas malhas viárias, consumo de combustível, quantidade populacional, dentre outros. Os indicadores do ano anterior é que determinarão os percentuais do ano corrente.

A tabela abaixo mostra claramente que o Estado de São Paulo é o que mais arrecada com a CIDE Combustível, arrecadando em 2012 mais de 18% do total repassado pela União aos Estados, seguido pelo Estado de Minas Gerais, que recebeu um repasse da União do montante de um pouco mais de 11%.⁹

Ressalva-se que o percentual de 100% está em conformidade com os 29% que a União repassa aos Estados, sendo que destes percentuais abaixo demonstrados, 25% são repassados para seus respectivos Municípios, o que demonstra de uma forma explícita quais são os Estados que hoje possuem uma malha viária mais extensa e que sugere maiores preocupações por parte do Estado União enquanto aos repasses.

CIDE-Combustíveis – Repasse 2012.

Acre: 0,78464349	Paraíba: 1,83291039
Alagoas: 1,40019916	Paraná: 6,44246256
Amapá: 0,65380196	Pernambuco: 3,51999667
Amazonas: 1,67328311	Piauí: 2,27622749
Bahia: 6,44545243	Rio de Janeiro: 5,15282799
Distrito Federal: 1,41491635	Rio Grande do Norte: 1,90631979
Ceará: 3,56034965	Rio Grande do Sul: 5,65525353

⁸ Informações do Ministério da Fazenda e Desenvolvimento Social.

⁹ Fonte: DN TCU nº 120, de 8 de fevereiro de 2012.

Espírito Santo: 2,07542734

Goiás: 4,90527215

Maranhão: 3,04834818

Mato Grosso: 3,07283218

Mato Grosso do Sul: 2,46025142

Minas Gerais: 11,29034265

Pará: 3,16864146

Rondônia: 1,38551548

Roraima: 0,72781581

Santa Catarina: 3,66128762

São Paulo: 18,24102068

Sergipe: 1,20582097

Tocantins: 2,03877949

Cabe aqui sim, adentrar no mérito dos percentuais, como nos critérios adotados pela Lei nº 10.336/2001 para a distribuição desses percentuais, da aplicabilidade dos recursos que, de maneira desordenada não chegam ao seu destinatário final, ou que, pelo menos deveria ser, que é a infraestrutura do transporte público no país, merecedor do título caótico e problemático a que se encontra atualmente, carecedor dos investimentos oriundos das Contribuições para esse fim.

A Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - e o seu art. 6º anuncia os objetivos essenciais quanto à aplicação dos recursos da CIDE nos programas de infraestrutura de transportes.

Art. 6º A aplicação dos recursos da Cide nos programas de infraestrutura de transportes terá como objetivos essenciais a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Segundo o art. 6º, da Lei nº 10.636/2002, o Governo tem como objetivo, em relação à aplicação da CIDE Combustíveis, a redução do consumo de combustíveis automotivos. Porém, nos últimos anos vem usando a CIDE para neutralizar ou até mesmo amortecer os impactos das alterações dos preços dos combustíveis nas refinarias no Brasil, alterando seus valores consideravelmente, chegando até certo ponto a zerar tal valor, tudo visando a conter uma alta da inflação, levando em consideração que a variação nos preços dos combustíveis no Brasil afeta diretamente no cálculo do IPCA.

O Governo deixa claro o uso deste tributo em suas orientações e controle da inflação quando o assunto é combustível, pois é um dos elementos que mais influenciam na alta ou na baixa da inflação.

Observam-se neste plano, dois contextos a serem analisados: um está relacionado à arrecadação da CIDE, com seus valores sendo variados para conter a

inflação, para que a gasolina, o álcool e o diesel não subam. Outro contexto está ligado a real aplicação dos recursos da CIDE, que de maneira errônea, afronta o bom senso do cidadão, principalmente dos que realmente necessitam de um transporte público de qualidade e eficiência.

Desde o ano de 2004, o Governo Federal já publicou sete decretos alterando os valores da CIDE incidentes sobre gasolina e diesel:¹⁰

Decreto	Gasolina	Diesel	Vigência
5.060/2004	0,28	0,07	30/04/04 - 01/05/08
6.446/2008	0,18	0,03	02/05/08 - 07/06/09
6.875/2009	0,23	0,07	08/06/09 - 04/02/10
7.095/2010	0,15	0,07	05/02/10 - 26/09/11
7.570/2011	0,19	0,07	27/09/11 - 31/10/11
7.591/2011	0,09	0,05	01/11/11 - 24/06/12
7.764/2012	0,00	0,00	Indeterminado

Observa-se que, em 2012, o Governo Federal reduziu a zero o valor da CIDE para os dois combustíveis, tudo isso pelo fato de a Petrobrás ter anunciado um aumento de 7,83% no preço da Gasolina A na refinaria e de 3,94% no valor do Diesel, ou seja, medida extrema para que os aumentos não chegassem aos postos de gasolina e atingissem assim o consumidor, contendo, dessa maneira, também a alta da inflação.

O que o Governo na realidade queria, era neutralizar o impacto do aumento de preços nas refinarias para o consumidor. Porém, a alíquota zero aplicada à Cide Combustível pelo Governo veio a apoiar mais ainda os combustíveis fósseis em relação aos combustíveis renováveis. Nesse caso pode-se citar o etanol, extraído a partir da cana-de-açúcar.

O etanol, nestas situações, terá relativamente de proporcionar valores que não superem as expectativas dos consumidores, porquanto os preços da gasolina tendem a baixar nas bombas, consequência da política do Governo em zerar a alíquota da CIDE Combustível.

Nunca é tarde lembrar que a CIDE Combustível incide nos combustíveis fósseis e não no etanol, daí o motivo da afirmação.

Está havendo claramente uma diminuição na diferença tributária entre a gasolina e o etanol, que faz com que a implementação de políticas de tecnologia seja diminuída. Ao invés do Governo patrocinar os estudos para melhoria dos produtos renováveis, implanta suas forças no sentido de apoio aos produtos fósseis, que, diga-se de passagem, um dia irão acabar.

¹⁰ Dados levantados pela Assessoria Econômica SIAMIG (Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool no Estado de Minas Gerais)

Afronta inclusive, diretrizes aplicadas ao entendimento de um Meio Ambiente Sustentável, dando harmonia aos meios de produção e uma política de consumo ecologicamente correta, pensando nas gerações futuras que irão usufruir do ecossistema.

Ademais, com o objetivo em questão a cerca das pretensões do Governo, reduzindo à alíquota da CIDE Combustíveis a zero, outro fator preponderante e alarmante assombra a então sonhada excelência em estrutura que se pretende alcançar no transporte público.

Ao migrar energia focando os produtos fósseis, desonerando sua tributação, o Governo incentiva de um lado a indústria automobilística, de outro lado o próprio consumidor a comprar veículos, com incentivos fiscais, taxas de juros bancários para esse fim baixíssimos, onde se tem claramente um aumento desenfreado no consumo de veículos automotores.

As análises aqui conceituadas guardam consonância com palavras de Roque Antonio Carrazza, o qual diz que “[...] por meio de contribuições de intervenção no domínio econômico, a União usa de institutos tributários para direcionar os contribuintes a certos comportamentos, comissivos ou omissivos, úteis ao interesse coletivo”.¹¹

Ora é verdade, que nos últimos anos fora observado um desempenho enorme por parte do governo para que as frotas de veículos em depósito nas montadoras fossem desoneradas, exemplo o IPI zero para alguns veículos, e com isso, mais e mais brasileiros das classes “C” e “D” adquiriram veículos zero quilômetros a preços mais baixos e com prestações que chegam a dezenas de parcelas.

Diz-se até louvável tal atitude, porém isso não resolve o caos em que vive hoje o transporte público no Brasil, ao contrário, só aumenta. Nos grandes centros e também em cidades do interior o trânsito vive congestionado, e a falta de infraestrutura no transporte coletivo faz com que os custos das tarifas subam. Observa-se nesse contexto que muito pouco tem sido feito para a melhoria do transporte público, pois mais usuários em potencial andam de carro, congestionando o trânsito e, em contra partida, menos usuários efetivos buscam o transporte público, onerando assim, os valores das tarifas.

A opção que o Poder Público fez foi totalmente política quando promoveu baixar o preço dos combustíveis, a exemplo da gasolina. Poderia sim, ter optado por um combustível mais limpo, promovendo a proteção do meio ambiente e ao mesmo tempo controlando a economia, deixando um espaço para a livre concorrência nesse mercado.

A exemplo, cita-se o Etanol que é um combustível que agride bem menos o meio ambiente do que os combustíveis fósseis. É produzido a partir da cana-de-açúcar e foi reconhecido como o combustível mais limpo do mundo, pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos.

¹¹ CARRAZZA, Roque Antonio, Curso de Direito Constitucional Tributário, 22ª ed., p. 563

O Brasil vem produzindo ao longo dos anos vários modelos de automóveis que suportam bem o Etanol, porém, poucos estudos na área de tecnologia foram realizados para propiciar um aumento de produção do Etanol. Na realidade, o Governo procura incentivar e focar seus estudos na área petrolífera, com apoio das grandes indústrias de petróleo do mundo, o que fará com que o meio ambiente seja, ao longo dos anos, agredido com mais intensidade.

Certo dizer que quem paga os prejuízos é a sociedade, porque com essa atitude polui-se mais o meio ambiente, pois os carros e motos poluem em quantidade bem mais que um ônibus, sem contar que lideram o ranking de acidentes entre veículos automotores, onerando assim o Sistema Único de Saúde. Isso porque não foi falado da Lei Seca, pois facilitaria mais o atendimento a tal diploma normativo se o transporte coletivo fosse mais barato, com qualidade e ao alcance de todos.

Ao contrário do que muitos imaginam, nunca foi interessante para as empresas manterem as tarifas elevadas do jeito que agora estão, pois afugentam passageiros, que acabam indo para os financiamentos de carros populares e motos, ficando em certos casos mais baratos que os gastos com condução (em São Paulo, por exemplo, há pessoas que precisam tomar seis transportes por dia, sendo três idas e três voltas para poder chegar ao serviço e depois às suas casas).

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), demonstra que as famílias brasileiras 10% mais pobres gastam 10,7% da renda mensal com transporte público. Enquanto as 10% mais ricas utilizam apenas 0,5% da renda com isso. O que embasa a ideia de que os proprietários de veículos devem ajudar a custear o transporte público.¹²

Ainda segundo o Ipea, cerca de 30% da população de menor renda não usa o transporte coletivo por falta de dinheiro para pagar a tarifa. Ambos os estudos foram apresentados recentemente, no dia 13 de agosto de 2013, em debate promovido pela Rede Nossa São Paulo para discutir alternativas de financiamento do transporte público.¹³

Poderia sim a União, para tentar conter todas essas distorções, desonerar os tributos gradativamente em relação aos produtos fósseis, como, por exemplo, o PIS e a COFINS do óleo diesel utilizado no transporte público e energia elétrica utilizada pelo metrô.

Pode também fazer repasses maiores em relação à CIDE Combustível aos Estados. Estes, em contrapartida, repassando maiores percentuais aos Municípios. O Estado, com a redução do ICMS sobre pneus, por exemplo, entre outros ligados diretamente ao transporte público de maneira geral. Os municípios também podem contribuir, reduzindo o ISS (imposto sobre serviços), quando se tratar de empresas de

¹²Documento Eletrônico {online}. Disponível via:<
(<http://www.jaenoticia.com.br/noticia/2183/Campanha-quer-que-imposto-da-gasolina-financie-o-transporte>)> Acesso em 20 de outubro de 2013.

¹³ Ibidem.

transporte coletivo (frisa-se que o Município de São Paulo já adota essa medida em relação ao ISS).

Fala-se, inclusive, em repasse integral da CIDE Combustível aos Estados e Municípios pela União. Não há nada que justifique hoje a União repassar somente 29% da CIDE Combustível para os Estados, e estes somente 25% para os Municípios, tudo isso, conforme já dito, levando em consideração que os problemas de infraestrutura de transporte estão nos Municípios, em sua maioria. Daí a indagação acerca de onde, efetivamente, a União aplica o restante do produto da arrecadação da CIDE Combustível, tendo em vista que o sistema viário estadual e federal está totalmente sucateado, cheio de buracos, sem sinalização.

Vale lembrar os esforços que a União vem fazendo para a concessão dos pedágios nas rodovias federais, o que contribui para a defesa da tese do repasse integral para os Estados e Municípios quando o assunto é CIDE Combustível.

Seria sim uma perda de tributação em relação à CIDE Combustíveis, porém, um aumento na qualidade de vida de quem necessita e utiliza o transporte coletivo, desde que o capital ganho com a desoneração seja integralmente repassado para melhorias na infraestrutura do transporte coletivo, como também na diminuição das tarifas de ônibus.

Percebe-se, neste contexto, a existência de uma cadeia de desoneração, onde se poderia chegar a uma redução de mais de 30% nas tarifas de ônibus. Com isso, a população como um todo ganharia, pois muitos deixariam os veículos particulares em casa e passariam a usufruir do transporte coletivo. O meio ambiente obviamente também sairia beneficiado.

Com essa desoneração, poder-se-ia chegar também ao consenso nas melhorias de infraestrutura externa, como corredores exclusivos, acessibilidade ao especial em todos os transportes coletivos, ônibus novos, sem contar a maior integração que poderia existir entre os transportes municipais e interestaduais. Valeria sim, os esforços em conjunto. O que talvez esteja faltando para que tal projeto não seja uma utopia é puramente vontade política.

Fica sem sentido o enunciado do art. 6º da Lei nº 10.636/2002 quando diz que a aplicação dos recursos da CIDE será nos programas de infraestrutura de transportes e terá como objetivos essenciais à redução do consumo de combustíveis automotivos, atendendo também a demanda no transporte público, objetivando a diminuição no tempo de deslocamento dos usuários dos transportes coletivos, melhorando assim sua qualidade de vida. O texto em sua essência, diante da realidade dos fatos vividos hoje pela população brasileira, é quase uma utopia.

A análise se faz porque toda a infraestrutura de transporte coletivo está praticamente nos centros urbanos, quando mais um pouco, nas viagens interestaduais. Sendo assim, certo é que os repasses estão, no mínimo um pouco desequilibrados, levando em conta que a União repassa 29% da arrecadação da CIDE Combustível para os Estados, e estes por sua vez, repassam, desse montante, apenas 25% aos Municípios,

que detém em sua maioria toda a preocupação e infraestrutura do transporte coletivo, o qual a população tanto clama por mudanças.

A realidade é que os Prefeitos não aguentam mais retirar recursos do seu orçamento para serem aplicados na infraestrutura do transporte coletivo, quando existe uma Contribuição para esse fim, que por sua vez fica seu percentual maior em poder da União que nada faz para reverter essa situação.

Outra realidade se faz necessária apresentar, é a utilização dos recursos da CIDE fora das hipóteses previstas na Constituição Federal, em seus art. 177, §4º, II, “a”, “b” e “c”. Tais recursos só podem ser utilizados para o custeio de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados, como também derivados de petróleo, deve ser utilizado também no financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. No entanto, sabe-se que o Poder Executivo utilizou o produto de arrecadação da CIDE para outros fins.

Fato é que diante destas distorções, o procurador-geral da República, Antonio Fernando Souza, entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3970), com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal (STF) contra qualquer interpretação dos dispositivos das leis 10.336/2001 (art. 1º, § 1º, incisos I a III) e 10.636/2002 (arts. 2º; 3º, parágrafo único; 4º, incisos I a VI; e 6º) que autorize a utilização dos recursos da Cide fora das hipóteses previstas na Constituição Federal (art. 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c”).¹⁴

Na ação, o procurador-geral também afirma que o Ministério do Meio Ambiente “utilizou-se de recursos provenientes da Cide não apenas para financiamento de projetos ambientais relativos à indústria do petróleo e do gás, como também para custear suas despesas de cunho administrativo. O Ministério dos Transportes, realizando uma interpretação ainda mais abrangente, tendo em vista as suas atividades, adotou o entendimento de que todas as suas despesas, independentemente da natureza, pudessem ser financiadas com os recursos provenientes da Cide-Combustíveis”.¹⁵

O procurador-geral conclui que “a literalidade e a leitura sistemática do art. 177, § 4º, II, a, b e c, revelam o caráter vinculado de tais valores apenas e tão-somente às finalidades econômica, ambiental e de inversão no segmento de transporte”. Nesse sentido, ele faz elogios à Constituição Federal: “Nítida e elogiável a atenção constituinte com a precariedade da malha viária brasileira não só a estrangular as possibilidades de escoamento das riquezas produzidas no país – e com isso ampliá-la ainda mais -, como também a pôr em risco a integridade física e a vida de milhões de pessoas que por ela obrigatoriamente passam”.¹⁶

¹⁴ Documento Eletrônico {online}. Disponível via:< (http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-recursos-da-cide-tem-que-ser-utilizados-de-acordo-com-a-constituicao)> Acesso em 20 de outubro de 2013.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

Fato é que um posicionamento deveria ser tomado para que houvesse uma mudança no texto constitucional, trazendo os recursos da CIDE Combustível em sua totalidade para os Municípios, como forma de contribuição e condicionando sua aplicabilidade em 100% na infraestrutura de transportes, seja de maneira individual por parte de cada poder executivo municipal, ou seja por meio das parcerias e consórcios já existentes para este fim, com possibilidades de outros consórcios serem criados para assim utilizarem-se dos recursos da CIDE Combustíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais se fazem no sentido de uma crítica à atual sistemática de repasse que o Governo Federal vem adotando quanto à CIDE Combustível.

O Governo Federal precisa se conscientizar que toda a infraestrutura de transporte está hoje sob o domínio dos Estados e dos Municípios, de modo que é preciso ajustar o repasse a esta realidade, ter em seu planejamento e projeto, assuntos em relação à CIDE Combustível não somente focado ao controle da inflação e ao subsídio da gasolina e do álcool.

O que se pode analisar, também, é uma preocupação do Governo quanto ao controle da inflação e também a derivação de recursos para os produtos fósseis, não renováveis, como é o caso do petróleo e seus derivados, deixando de lado a implantação de novas tecnologias e infraestrutura para os produtos renováveis, como é o caso do etanol, produção de cana-de-açúcar, óleo vegetal, entre outros.

A preocupação com a infraestrutura de transporte local irá melhorar consideravelmente o transporte público nos grandes centros, e, se isso acontecer, menos carros irão poluir as ruas, mais usuários irão usar o transporte público, porém, para isso o Governo precisa focar os investimentos de maneira distrital, ou seja, colocando os recursos da CIDE Combustíveis em sua maioria onde existe o déficit nessa política pública.

Analizou-se pelos gráficos aqui expostos que o maior repasse era feito para o Estado de São Paulo, seguido de Minas Gerais, certa lógica porque o caos que está o transporte público na capital São Paulo é enorme, porém os valores repassados são insuficientes para conter esse caos.

Certo é que voltando a CIDE Combustível a ter seus percentuais majorados, o Governo precisa rever seus conceitos de repasse, analisar e entender que o caos no transporte público e na infraestrutura de transportes coletivos só será resolvido quando do repasse integral desse tributo aonde ele realmente deva ser investido.

Percebe-se que é bastante injusto o repasse nos moldes e percentuais hoje adotados, podendo o Governo Federal fazer reuniões com os Governadores e Prefeitos para tratarem desse assunto, ouvindo as reclamações e as exigências e, quem sabe, estudar uma alíquota que condiga com a realidade dos fatos, sem prejudicar a alta da

inflação ou cotação do dólar e ao mesmo tempo, sem prejudicar ou exonerar demais os preços da gasolina e do álcool.

A maneira correta, diante das proporções trazidas ao texto, seria talvez uma alíquota flexível, com repasse integral aos Estados, e estes por sua vez, com um repasse que venha a atender a demanda dos Municípios quanto à infraestrutura do transporte público, sem ressalvas.

O Governo Federal poderia, aos moldes que existe hoje com o ITR, manter-se competente em relação à CIDE Combustível, porém, delegar sua cobrança ao Estado ou ao Município, vinculando sua aplicabilidade dentro dos percentuais assim pré-estabelecidos.

Insurgiria inclusive no entendimento da boa aplicabilidade do dinheiro público, pois sua cobrança gera insatisfações quando mal aplicado. Não só dos empresários em si, mas de toda a população que cada vez mais conhece dos seus direitos, e lutam para sua garantia, foco esse, disseminador das manifestações dos últimos tempos que aconteceram no Brasil.

REFERÊNCIAS

- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.
- JÁ É NOTÍCIA. Documento eletrônico {on-line}. Disponível na internet via: WWW.URL:>(http://www.jaenoticia.com.br/noticia/2183/Campanha-quer-que-imposto-da-gasolina-financie-o-transporte)>. Acesso em 20 de outubro de 2013.
- LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Documento Eletrônico {online}. Disponível na Internet via:< (http://www.http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaCIDE.pdf)> Acesso em 20 de julho de 2013
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Documento eletrônico {on-line}. Disponível na Internet via: [WWW.URL:>\(http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-recursos-da-cide-tem-que-ser-utilizados-de-acordo-com-a-constituicao\)>](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-recursos-da-cide-tem-que-ser-utilizados-de-acordo-com-a-constituicao). Acesso em 20 de outubro de 2013.
- SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
- SIAMIG, Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool no Estado de Minas Gerais. Documento eletrônico {online}. Disponível na Internet via: WWW.URL:<(http://www.udop.com.br/download/noticias/2012/02_07_relatório_cide_siamig.pdf)>. Acesso em 08 de junho de 2013.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Documento eletrônico {online}. Disponível na internet via: WWW.URL:>(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferecias/cide/DN%20120-12%20com%20RVA.pdf)>. Acesso em 08 de junho de 2013.