



Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

Mestre e doutora pela FGV EPGE. Presidente da MSGas e diretora acadêmica da ABDE. Foi secretária adjunta da SEAE/MF, conselheira do Cade e secretária da Fazenda, Planejamento e Orçamento de Goiás



Transição energética e concorrência: vale impor imposto seletivo no GN e subsidiar o GLP?

Não é segredo que o mundo está diante de um desafio climático.¹ Basta acompanhar os jornais. Também não é segredo que o elevado preço da energia, apesar do baixo custo,² tira a competitividade das empresas. É, aliás, um dos elementos que compõem o elevado “custo Brasil”.

É um mistério, entretanto, o porquê de o Brasil ter políticas públicas incongruentes. Parece não haver um plano com um único endereçamento – com soluções de longo prazo – para problemas devidos às falhas nas estruturas de mercado, aos subsídios e benefícios fiscais incoerentes e às condições comerciais indigestas para o consumidor, que impactam o seu bem-estar e a produtividade do país. Os ministros não conversam e, sem um líder no Executivo, não há diálogo técnico com o Legislativo. Daí a miríade de leis e de proposições incompatíveis.

O Brasil poderia ser um paradigma, dadas as suas matrizes energética e elétrica limpas, *vis-à-vis* o mundo (49% x 15% e 85% x 28%,³ respectivamente), mas não é. Dificilmente o país alcançará a meta de emissões de gases de efeito estufa (GEE) líquidas

zero até 2050. Se nem internamente há consensos sobre quais ações tomar, ser líder mundial é meta desafiadora.

Para além dos desmatamentos e queimadas, duas das principais fontes de emissão de GEE, e das falhas ambientais nas cidades; a frota de caminhão das empresas e a de ônibus das prefeituras (a diesel), as termoeletricas (a carvão), os geradores das indústrias (a diesel) e o uso de lenha para cocção nos lares poderiam ser fruto de **um plano energético de descarbonização** – consentâneo, integrando todas as fontes de energia e consistente com as políticas tributária e concorrencial.

A lenha, o carvão e o diesel fazem parte da realidade brasileira abundantemente. O gás natural (GN), que contamina menos do que outros combustíveis fósseis,⁴ o etanol, o biodiesel e o biometano⁵ **são os combustíveis da transição energética⁶ para os próximos 20 anos**, especialmente porque o hidrogênio verde tem produção incipiente.

Segundo o IBGE, 20% da energia para cocção em fogões residenciais é a lenha, que emana resíduos tóxicos, prejudiciais à saúde e ao meio ambien-

te. O carvão e o diesel, por sua vez, são utilizados em 13% e 3%, respectivamente, nas usinas termoeletricas,⁷ que, em época de seca, precisam ser acionadas, mesmo com o aumento na oferta das fontes solar e eólica,⁸ que, por sofrerem intermitência, não resolvem o problema da escassez. Além disso, os polos industriais, o transporte coletivo urbano e a frota de caminhões usam o diesel como sua principal fonte.

Em todas essas situações, o GN⁹ e o biometano, quando possível, são insumos para **descarbonizar a matriz energética**. Nesse sentido, impor imposto seletivo (IS) ao GN vai de encontro com a alteração dada pela EC 132/2023, parágrafo 3º, artigo 145, em que **a defesa pelo meio ambiente passou a ser um dos princípios do Sistema Tributário Nacional**.

Como o GN melhora (e não piora!) as **condições atuais** do meio ambiente, gerando uma **externalidade positiva** (e não negativa!) para a atmosfera, o governo deveria incentivar o seu uso e não fazer o contrário. Ou seja, o GN, para além da sua já elevada carga tributária (que deve permanecer a mesma, segundo o artigo 169 do PLP 68/2024),¹⁰ não se encaixa **hoje** na definição dada pelo inciso VIII, artigo 153, e pelo parágrafo 6º da EC 132, ou mesmo pelo PLP 68/2024,¹¹ que indica quando um bem pode ser objeto do IS.¹² Aliás, a incongruência legal vai além, quando se nota que a LC 194/2022 determinou a essencialidade do GN. Ora, se é essencial, não é indesejável.

Hoje, em valores aproximados, 24% do preço final do GN refere-se à carga tributária e 50%, ao valor da molécula

Nesse aspecto, vale
observar que o quase
monopólio da Petrobras
na produção e no refino
(graves gargalos) deixa o
preço da molécula do GN
elevado na origem

(fixada pelo produtor quase monopolista, em ambiente de um jogo de *liderança de preço*).¹³ Retardar a transição energética é o que o país almeja?

Em sentido inverso à imposição do IS ao GN, isto é, entendendo o papel do GN como meio da evolução energética, tem-se o Decreto nº 12.153, de 26/8/2024, que, corretamente, fomenta o aumento de sua oferta, seja obrigando que haja menor reinjeção de GN (quando da extração do petróleo), seja facilitando a importação de GNL. Nesse aspecto, vale observar que o quase monopólio da Petrobras¹⁴ na produção e no refino (graves gargalos) deixa o preço da molécula do GN elevado na origem. O Cade endereçou esta questão, mas voltou atrás.¹⁵ Uma pena, pois inserir maior competição no *upstream* segue sendo a melhor política para baratear o GN no *downstream*. Além disso, uma redução de tributo na origem poderia ser financiada por programas existentes, dentro de um plano nacional de



descarbonização, na linha do combustível do futuro (PLP 528/2020).

Outra iniciativa a ser analisada com atenção é o **subsídio ao gás liquefeito de petróleo (GLP)**, um combustível que compete com o GN em alguns nichos e é mais poluente do que o GN. O PLP 3.335/2024 altera a Lei nº 14.237/21 (Auxílio GLP). O programa hoje tem custo anual de R\$ 3,5 milhões e foca em 5,6 milhões de famílias, com renda *per capita* mensal inferior a ½ salário mínimo. O subsídio atual é bimestral, com pagamento monetário e refere-se a 50% do preço do botijão de GLP de 13 kg. A ideia é alcançar 21 milhões de famílias até 2026 (custo anual passaria para R\$ 14 milhões), permitindo que haja descontos junto aos revendedores na compra do botijão.

Introduzir tecnologias mais limpas para cocção é tema prioritário para o combate à pobreza energética no Brasil (como é o “dar luz para todos”). O erro não é considerar o GLP, mas desconsiderar o GN em locais onde há (ou poderia haver) oferta por GN. Nesse aspecto, seria anelado alcançar dois objetivos concomitantemente: diminuir a pobreza energética e estimular a transição energética, considerando as melhores opções economicamente viáveis, que incluem o GN. A solução, logo, passaria pelo uso conjunto dos dois gases em tela.

Essa forma de endereçar a substituição da lenha minimizaria um possível problema antitruste. De fato, com subsídio governamental, as empresas de GLP podem fazer subsídios cruzados entre seus nichos de mercado e afetar a competição com o GN onde estes competem. Isto porque políticas

tributárias e de subsídios alteram os incentivos dos agentes econômicos, podendo ensejar ações anticompetitivas, distorcendo a concorrência. O Cade ou a ANP estão atentos?

Em suma, o Brasil poderia ser um protagonista mundial na condução de uma **transição energética sustentável, acessível e justa**. Para isso teria que ter um plano estratégico nacional único e holístico, considerando o bem-estar do cidadão e a produtividade da economia, que é afetada **pela estrutura (produtor quase monopolista) e pela concorrência dos mercados** (subsídio no GLP) e pelo **sistema tributário** (IS no GN). O tripé “tributário, energético e concorrencial” precisa estar em harmonia para que o país possa navegar bem, especialmente nos mares turbulentos de hoje.

Inquestionavelmente a reforma tributária será benéfica para o país, mas esta não pode colidir com outros objetivos legítimos de políticas. Por isso, ao menos enquanto o Brasil ainda fizer uso expressivo de carvão, diesel e lenha, não há razão econômica e social para o GN ter IS. **Será um pecado impor o imposto do pecado ao GN.** ■

¹O texto de minha autoria na *Conjuntura Econômica* de junho de 2024, p. 23-24, “A verdade inconveniente sobre o problema climático no Brasil” é o ponto inicial para a discussão trazida no texto desta edição.

²Há diversos artigos e vídeos. Um deles: CNN, Brasil, em <https://www.youtube.com/watch?v=x-nrXHXuShQ>.

³AIE para o mundo e EPE para o Brasil, em <https://cutt.ly/TeIHRfSz> e <https://cutt.ly/PelHE8fA>.

⁴Pode-se dizer que o carvão polui mais do que o diesel, seguido pelo GLP, que deriva do refino do petróleo. Na sequência, vem o GN, emissor de metano. São fontes limpas: o biometano (derivado do processo de digestão anaeróbica de

matéria orgânica), o biodiesel (produzido a partir de óleos vegetais), o etanol, o diesel verde (produzidos a partir de biomassa) e o hidrogênio verde (produzido por processos que usam energia renovável, como solar ou eólica, resultando em hidrogênio puro).

⁵O biometano é mais caro de produzir do que o GN. Quando o biometano é queimado, as emissões de CO₂ são neutras, pois: 1) a liberação do carbono já fazia parte do seu ciclo natural, e 2) a sua produção captura o metano liberado na atmosfera.

⁶Tema tratado em diversos fóruns. Por exemplo: 1) Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Minas e Energia (FNSME); 2) Seminário “O GN e o Biometano na Transição Energética Justa, Acessível e Sustentável”, promovido pela FGV Energia e pelo International Gas Union (IGU) em Brasília, 11/9/2024; 3) Energy&Oil week, Rio de Janeiro (26-28 de agosto de 2024); e 4) “Rio Oil and Gas: Agora É”, Rio de Janeiro (23-26 de setembro de 2024).

⁷Aneel. Dados compilados pela Orbsee Technologies, em <https://cutt.ly/GeIHRD7z>.

⁸Em <https://cutt.ly/ReIHR2pH>.

⁹O GN é ofertado no formato gasoso (dutos), comprimido (GNC), líquido (GNL) e veicular (GNV). O GN (gasoso) precisa de investimento em rede local; o GNC, em bases de compressão e descompressão (distâncias de até 300 km); e o GNL, em bases de gaseificação e liquefação (distâncias superiores a 300 km, cujo custo é da ordem de 10 vezes mais do que em bases de GNC). A oferta de GNC e GNL pode ser feita por caminhões, ferrovia e navio.

¹⁰Na proposta da reforma tributária, o GN consta do Regime específico: monofasia, *ad rem* e alíquota única. Ver Livro I, Título V (regime específico), Capítulo I (combustíveis, artigos 167-175) e X (disposições comuns).

¹¹Livro II (imposto seletivo), Título I, parágrafos 406 ao 437, com Anexo XVII, que inclui as NCMs 2711.11.00 (GNL) e 2711.21.00 (GN). Ver na íntegra no site: <https://cutt.ly/FelH2tW1>.

¹²O imposto seletivo incide “sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”. Ver no site: <https://cutt.ly/1elHOpBz>.

¹³Ver em *Microeconomic theory*, de Andreu Mas-Colell, Michael Whinston e Jerry Green. Oxford Univ. Press, 1995.

¹⁴Segundo a Bloomberg, das 30 maiores empresas do Brasil, a Petrobras é a 1ª, com faturamento anual de R\$ 500 bi.

¹⁵Há alguns textos que relatam o ocorrido. Em um deles sou coautora com Lucia Salgado e Cesar Mattos: “O Cade, a Petrobras e a revisão dos acordos de 2019”, mas há outros citados neste.

*Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt
escreve a cada bimestre.*