

Setor 3 - Introdução

Transporte Sustentável

Política setorial do país

Não existe uma política abrangente de mobilidade sustentável na Colômbia. As ações governamentais e legislativas foram fragmentadas e carecem de coerência. Em geral, as decisões políticas relacionadas à mobilidade sustentável no país foram registradas nos documentos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES). Às vezes, esses documentos se referem diretamente às políticas do setor de transporte e, em outras ocasiões, referem-se ao setor indiretamente, por exemplo, no caso do CONPES de Qualidade do Ar.

Os instrumentos de política nacional relacionados à mobilidade sustentável incluem os seguintes:

- Os documentos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social - CONPES -, onde, entre outras coisas, os desenvolvimentos específicos de transporte na Colômbia foram estabelecidos como os Sistemas de Transporte Público do país. Da mesma forma, outros CONPES, como a Qualidade do Ar, forçaram o setor de transportes a promover, por exemplo, a mobilidade de emissões zero ou muito baixas.
- O Plano Indicativo de Eficiência Energética PAI PROURE 2017 - 2022 da UPME e do Ministério de Minas e Energia, onde é feita referência a diversos mecanismos para promover a mobilidade elétrica no país.
- Plano de Ação 2015-2016 da Agenda Ambiental Interministerial, onde é feita uma proposta normativa para estabelecer padrões de eficiência energética para veículos nacionais, e uma para um sistema de rotulagem para veículos automotores nacional.
- A Estratégia Colombiana de Desenvolvimento de Baixo Carbono (ECDBC), que busca identificar e avaliar ações que visem prevenir o crescimento das emissões de GEE e desenvolver planos de ação de mitigação em cada setor produtivo do país.
- O Plano de Ação Setorial para Mitigação do Setor de Transporte, no âmbito do ECDBC, propõe uma série de medidas de mitigação para o setor de transportes buscando reduzir as emissões de GEE associadas a este setor.
- A Comissão Intersetorial de Mudanças Climáticas (CICC), autoridade em todos os assuntos relacionados a mudanças climáticas no país e a redução de GEE, aprovou um pacote de medidas e linhas estratégicas que cada ministério adotará para reduzir a emissão de Gases de Efeito Estufa.
- Estratégia Nacional de Mobilidade Elétrica da Colômbia, liderada pelos Ministérios do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Transporte e Minas e Energia e UPME, com a colaboração da Organização das Nações Unidas, Cooperação Espanhola e MOVE (Mobilidade Elétrica na América Latina), visa definir as ações que o próximo governo da Colômbia deve tomar para desenvolver e implementar a mobilidade elétrica.

Vários desses instrumentos de planejamento são relativamente recentes e ainda não definiram como as políticas consignadas neles se materializarão. As ações na Colômbia em matéria de mobilidade sustentável foram orientadas nas seguintes linhas:

- O Governo Nacional, desde 1999, quando foi criado o Transmilenio em Bogotá, através de documentos políticos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES), e com a participação de entidades locais (em um esquema geral de financiamento de 70%) de infraestrutura pelo governo nacional e 30% pelos locais), avançou uma política progressiva de modernização, financiamento e incentivo de sistemas integrados e estratégicos de transporte público em um número significativo de cidades do país, promovendo a implantação de sistemas de transporte Público massivo e estratégico (SMTP e SETP), buscando um melhor atendimento à cidadania e a transformação da prestação do serviço de transporte coletivo. Esses sistemas foram divididos em dois grupos: Sistemas de Transporte de Massa - SMTP - que são o Sistema de Ônibus Rápido (BTR) e já foram implementados e estão operando nas sete principais cidades do país, com faixas exclusivas e com ônibus de alta capacidade; e os Sistemas Estratégicos de Transporte Público -SETP-, que são baseados na operação organizada e moderna de transporte coletivo público das cidades intermediárias (populações entre 250.000 e 600.000 habitantes) e são propostos para serem implementados em mais de 20 cidades do país.
- Incentivos diretos para veículos com zero ou baixa emissão (imposto de importação de 0% e redução do imposto sobre vendas - IVA - 5%) definidos pelos Ministérios do Comércio Exterior e Finanças e Crédito Público (Decreto 1116 de 2017) como uma medida para cumprir os compromissos assumidos pela Colômbia na COP21 em Paris (no Conselho Supremo de Política Fiscal - CONFIS da Colômbia, foi aprovada a importação de 46.000 veículos elétricos e híbridos que poderiam receber tais incentivos); e dentro do Plano Indicativo de Ação para a Eficiência Energética 2017 - 2022 (PAI PROURE 2017 - 2022), que visa melhorar a eficiência energética, considerada como um mecanismo para garantir o abastecimento de energia do país, e onde uma série de medidas são propostas para o setor dos transportes, que pode receber benefícios fiscais (a exclusão do imposto sobre vendas (IVA) e a dedução do rendimento líquido). Estações de carregamento para veículos elétricos também podem acessar esses benefícios fiscais.
- As principais cidades da Colômbia têm promovido a mobilidade sustentável por meio de diferentes mecanismos que incluem: aprovação de acordos dos Conselhos Municipais para a promoção da mobilidade elétrica e sustentável, concedendo benefícios indiretos para veículos de emissões zero ou muito baixas (isenções para os veículos de emissões zero ou muito baixas com respeito às medidas restritivas na circulação), incluindo veículos elétricos ou de emissões muito baixas nas frotas dos sistemas de transporte público de ônibus, renovando a frota de táxis nas cidades por táxis elétricos, visando estabelecer e expandir sistemas de rotas de circulação exclusivas para bicicletas, implementar sistemas públicos de bicicletas, estabelecer sistemas de ciclo de lazer de fim de semana, promover o uso de veículos compartilhados (carona), instalar estações de recarga para veículos elétricos, entre outros.

Instrumentos regulatórios

Existem vários instrumentos regulatórios e de várias fontes que buscam materializar as definições de políticas descritas na seção anterior. Eles têm sido utilizados como instrumentos reguladores para materializar as políticas Leis, Resoluções e Decretos Ministeriais, e Acordos e Decretos Municipais. Alguns desses instrumentos regulatórios são:

- A Lei 1811 de 21 de outubro de 2016 concede incentivos para promover o uso de bicicletas em todo o território nacional. A Resolução 160 de 2017 define para a Colômbia a bicicleta elétrica de pedalada assistida, e estabelece que bicicletas elétricas de pedaladas assistidas que atendam a essa definição terão os mesmos benefícios que as bicicletas convencionais estabelecidas na Lei.
- O ato regulatório que estabelece benefícios fiscais em termos de eficiência energética no setor de transportes é o Decreto 1625 de 2016, conhecido como o único Decreto Regulamentar em matéria tributária. Também neste Decreto prevê que a Autoridade Nacional de Licenças Ambientais (ANLA), no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MADS), é responsável pela emissão de certificação em componentes, equipamentos ou máquinas sujeitas à exclusão do imposto IVA de vendas. A MADS estabeleceu, através das resoluções de 1988 de 2017 e 367 de 2018, os requisitos para se qualificar para os benefícios fiscais. Os pedidos de eficiência energética vêm antes do ANLA de optar por sair do Imposto sobre vendas IVA, devem constar em um conjunto de medidas incluídas no PAI PROURE, entre os quais estão o uso de eletricidade dentro das categorias: frota do setor oficial, táxis nas principais cidades do país, motocicletas e automóveis e transporte público de passageiros nas principais cidades do país. A mencionada Resolução da MADS estabelece que a Unidade de Planejamento de Minas e Energia - UPME - emitirá um conceito sobre as aplicações que serão submetidas à ANLA, com o objetivo de determinar se elas contribuem para obter o benefício ambiental direto desta resolução. A UPME, nas Resoluções 585 de 2017 e 463 de 2018, estabeleceu o procedimento através do qual irá avaliar e emitir solicitações de relatórios técnicos que são apresentadas pelos interessados na implementação de projetos de eficiência energética ou gestão de energia eficiente.
- O Decreto 630 de 2016 da Administração Municipal de Bogotá sobre transporte público individual (Táxis) estabelece que os veículos de emissão zero em rota que operam no serviço de transporte público individual de Bogotá estão isentos da restrição de tráfego contemplada para outros veículos de transporte público individual.
- O Acordo 23 de 2012 do Conselho de Medellín estabelece a política pública para tornar Medellín uma cidade verde e sustentável. Estabelece as diretrizes para o que deve ser fornecido para a mobilidade sustentável da cidade.
- O Acordo 44 de 2015 do Conselho de Medellín cria a estratégia para a promoção e massificação da mobilidade elétrica no município de Medellín. Essa estratégia tem, entre outros, os seguintes objetivos: estimular o uso de veículos movidos a energia elétrica como meio de transporte para os cidadãos e contribuir na construção de uma cidade com mobilidade sustentável para seus habitantes, fortalecendo-a através da implementação de uma estratégia que estimula o uso de meios de transporte movidos a energia elétrica.

Indicadores setoriais

- Na Colômbia, existem mais de 12 milhões de veículos nas estradas do país (9% da TP, 1% do transporte oficial e 90% do transporte privado). Mais de 7 milhões desses veículos são motocicletas.
- O transporte é o maior consumidor de energia na Colômbia (57% de energia secundária e 31% do total de energia do país em 2016) e vem ganhando importância em sua participação no consumo de energia do país. O consumo do setor de transportes aumentou sua participação na matriz energética em 4,7% nos últimos dez anos (2006 a 2016). O seu consumo secundário de energia cresceu a uma taxa média anual de 5,2% no período 2006-2016¹. No período 2000-2006, o consumo de energia do setor permaneceu em torno de 34%, os três anos seguintes subiram 2% e permaneceram em 36%, e desde 2010 começam a crescer, atingindo 57% do total de demanda de energia em 2016².
- Em 2016, o setor de transportes consumiu 85,3% da gasolina do país (o setor de transporte rodoviário, 99,7% da gasolina), 74,8% do óleo diesel e 68,5% de óleo combustível, o que dá um cenário de enorme potencial de economia de energia com ações apenas no setor de transportes, usando modos de transporte de energia mais eficientes, como veículos elétricos³.
- O transporte nas cidades é a principal fonte de poluição do ar. A participação dos diferentes setores na poluição do ar é: 86% no transporte terrestre, 8% na indústria, 3% termelétrica, 2% nos setores residencial e comercial e 1% no transporte aéreo.
- Na Colômbia, uma média de 6.000 mortes/ano ocorre devido à contaminação com material particulado.
- Em 2017 houve 6.764 mortes e 40.116 feridos por acidentes de trânsito no país
- Custo de 1,1% do PIB devido a doenças respiratórias (5,7 B de \$)
- De acordo com o Índice Internacional de Congestionamento (INRIX) de 2017, Bogotá é a sexta cidade mais congestionada do mundo. Medellín ocupa o 23º lugar e Cali 42º entre as cidades mais congestionadas do mundo.
- Em Bogotá, uma pessoa nos horários de pico gasta 36% do tempo em congestionamentos. Em Medellín gasta-se 29% do tempo e em Cali 25% do tempo em congestionamento
- O setor de transportes participa com 4% do PIB nacional e é o que possui o maior consumo de energia do país, exigindo 35% do total de derivados de petróleo (373.000 TJ em 2009).
- Em termos de emissões de GEE, o setor contribui com 12% para o inventário nacional (20 milhões de toneladas, para o ano de 2009) e o subsetor rodoviário é responsável por 90% do referido montante

Gargalos e problemas futuros

A utilização de veículos com emissões zero ou muito baixas é escassa. Os veículos elétricos representam hoje menos de 1% da frota de veículos do país. Isso mostra que as medidas e/ou benefícios adotados para a penetração de veículos com emissões zero ou muito baixas não tiveram o efeito esperado.

O país enfrenta diferentes dificuldades no processo de mudança de hoje, prova disso são as últimas licitações realizadas no país para aumentar a frota Transmilenio em Bogotá, que

¹ Balance Energético de Colombia BECO 2016, UPME

² Balance Energético de Colombia BECO 2016, UPME

³ Resumen Balance Energético Nacional 2014, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos

provocou debates e controvérsias no país, pois mantém o diesel e a gasolina como maioria, deixando de fora a mudança para as possibilidades elétricas ou outras. Parte do debate público deixou claro que são necessários maiores incentivos para garantir a introdução de veículos de emissão zero ou muito baixa na Colômbia.

Em geral, o sistema de cotas para incentivar a introdução de veículos elétricos na Colômbia para eficiência energética é extraordinariamente tímido. Enquanto no país, hoje, existem aproximadamente 11 milhões de motocicletas, uma cota é fixada no PAI PROURE 2017 2022 de 2.189 motos elétricas por 5 anos. Isso mostra que o esforço que o país está disposto a fazer na direção da mobilidade sustentável é mínimo. Mais incentivos diretos e indiretos são necessários para promover a mobilidade sustentável no país. Os incentivos ou benefícios atuais não são suficientes, em geral eles não estão funcionando.

No MYP PROURE 2017 2022, foram deixadas de lado as medidas que poderiam ser muito importantes para a mobilidade sustentável. Por exemplo, as medidas que podem acessar benefícios fiscais não incluem medidas relacionadas ao transporte de cargas com emissões zero ou muito baixas.

Atualmente, as iniciativas estão sendo processadas no Congresso da República pelo atual governo (através da chamada Lei do Financiamento) que propõe, entre outros, eliminar a isenção de VAT para veículos elétricos, o que mostra a vulnerabilidade destes benefícios fiscais na Colômbia e que as iniciativas existentes hoje para o transporte sustentável são bastante circunstanciais, superficiais e individuais, mas não fazem parte da agenda do Estado.

Em conclusão, precisamos de uma verdadeira Política Nacional Integral ou Lei sobre mobilidade sustentável na Colômbia, onde todas as iniciativas para promover a mobilidade sustentável são coletadas e a vulnerabilidade das medidas e benefícios concedidos é reduzida, como um compromisso do Estado e da Sociedade, caso contrário não haverá progresso nesse aspecto.