

**SUBSÍDIOS AOS
COMBUSTÍVEIS
FÓSSEIS NO BRASIL**
CONHECER, AVALIAR,
REFORMAR.



BRASÍLIA, JUNHO DE 2018

Apoio



Realização



▶ APRESENTAÇÃO

O estudo teve como objetivo estimar para o Brasil os subsídios aos combustíveis fósseis para o período de 2013 a 2017, onde se incluem o petróleo e principais combustíveis derivados – gasolina, óleo diesel, óleo combustível, o GLP ou gás de cozinha - o gás natural e o carvão mineral.

Nesta publicação, em formato de sumário executivo, são explicitadas as escolhas metodológicas, é apresentada a síntese dos dados, bem como uma agenda propositiva mínima de temas sensíveis para um processo de avaliação e reforma dos subsídios no Brasil. A aridez e complexidade dos subsídios aos combustíveis fósseis, além dos diversos interesses e forças que os movem, requerem esforços múltiplos, sistemáticos e de distintos atores, públicos e privados, governamentais e não governamentais. Esta publicação é apenas uma primeira contribuição nessa direção.

O Inesc agradece à Fundação Avina, à Fundação KR e ao Instituto Clima e Sociedade (ICS) pelo apoio dado a esta iniciativa e à Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) pela parceria.

Responsabilidade técnica pelo estudo: Alessandra Cardoso e Nathalie Beghin

▶ INTRODUÇÃO

O presente estudo apresenta dados sobre os subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil para o período de 2013 a 2017. O trabalho de levantamento realizado partiu e adaptou a base de dados elaborada por Overseas Development Institute (ODI), em parceria com Oil Change International (OCI) e International Institute for Sustainable Development (IISD) para os anos de 2013 e 2014. Foram também revisados os marcos legais e avaliados criticamente alguns dados e premissas adotadas pela referida pesquisa. Não foram realizadas, neste primeiro estudo, estimativas dos subsídios para 2018 em função das medidas legislativas que impactarão os subsídios a partir deste ano e que só poderão ser observadas ex-post.

Cabe destacar dois exemplos recentes nesta direção. No primeiro caso, o governo brasileiro, em intenso diálogo com grupos de interesse ligados ao setor de petróleo, renovou até 2040 – por meio de decreto – o Repetro, que venceria em 2020. Em segundo lugar, o governo editou, em 18 de agosto de 2017, uma Medida Provisória (MP nº 795/2017), convertida na Lei nº 13.586/2017, a qual criou um novo regime de tributação para o setor, internalizando na lei as isenções do Repetro e permitindo amplas reduções tanto para o cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) quanto para a apuração do lucro real, que é a base sobre a qual se calcula o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).

Inequivocamente, o sentido das medidas, que elevarão significativamente os subsídios, é ampliar a atração de investimentos, fundamentalmente estrangeiros, para exploração de petróleo e gás natural, por meio das novas rodadas de leilões de exploração desses combustíveis¹. A narrativa apresentada pelo governo, reforçada pela grande mídia, aponta as medidas como necessárias para tornar o país mais atrativo a investimentos estrangeiros, essenciais para que o país saia da crise econômica.

Do ponto de vista climático, sob a alegação de que “a matriz energética brasileira contém hoje 40% de energias renováveis (75% de renováveis na oferta de energia elétrica), o que representa três vezes a participação média mundial – e mais de quatro vezes a dos países da OCDE”, o documento oficial brasileiro, apresentado na Convenção do Clima (sua Contribuição Nacionalmente Determinada – INDC), defende que o Brasil já é “uma economia de baixo carbono”. Por outra parte, os dados oficiais de emissões mostram que, em 2010, 47% das emissões líquidas de CO₂ foram oriundas do setor de energia. Dentro desse setor, as emissões por queima de combustíveis fósseis representaram quase 96%, sendo em sua maior parte (48,9%) oriundas do setor de transporte. Já as chamadas emissões fugitivas, as quais incluem a queima de gás nas tochas de plataformas e refinarias e a combustão espontânea de carvão em depósitos e pilhas de rejeito, tiveram uma participação de 4% nas emissões do setor, sendo que – destas – 3,8% foram oriundas de emissões associadas à extração e ao transporte de petróleo e gás natural². Esses números evidenciam o desafio de questionar, no Brasil, os subsídios à extração e ao transporte de petróleo e gás natural pela vertente das emissões, sendo necessário considerar, contudo, as emissões oriundas do setor industrial (em especial, as emissões no segmento dos petroquímicos).

Por fim, há que se considerar que o Brasil, assim como outros países da região, nos últimos 15 anos, passou por um reforço da especialização exportadora em torno de poucas commodities (minérios, soja e petróleo), o qual teve como principal motor a agressiva demanda chinesa. Em 2016, o Brasil tornou-se o nono maior produtor mundial de petróleo e outros líquidos e o terceiro maior nas Américas, atrás somente dos Estados

1 O Programa de Parceria para Investimentos do Governo Temer (PPI) estabeleceu, entre 2017 e 2018, a realização de quatro leilões na área de petróleo e gás: I – terceira rodada de licitações de blocos sob o regime de partilha de produção na área do Pré-Sal; II – quarta rodada de licitações de blocos sob o regime de partilha de produção na área do Pré-Sal; III – décima quarta rodada de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de concessão; e IV – quinta rodada de licitações de áreas com acumulações marginais. Na área do Pré-Sal, é o primeiro leilão realizado depois do fim da exploração única pela Petrobras.

2 Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – Volume III/Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016. Sirene, MCTI, 2016: Volume IV. Disponível em: <<http://sirene.mcti.gov.br/documents/1686653/1706739/Volume+3.pdf/355d4a1e-9f3c-474a-982e-b4a63312813b>>.

Unidos e do Canadá – foram 3,23 milhões de barris/dia, dos quais 2,5 bilhões são de petróleo bruto (IEA, 2017)³.

Com a aprovação, em 2016, de mudanças regulatórias na área do Pré-Sal, que permitiram maior investimento privado e estrangeiro, seguida da forte ampliação dos subsídios, é de se esperar, para os próximos anos, um aumento ainda maior da extração.

A greve dos caminhoneiros em maio de 2018, fruto de aumentos sistemáticos dos preços do óleo diesel, colocou evidência a problemática dos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis. A mobilização findou com a negociação de um acordo que reduzirá o preço do combustível em R\$ 0,46 centavos por litro. A redução será alcançada por meio de duas medidas distintas de subsídios. Uma, na forma de renúncia fiscal, por meio da zeragem da CIDE-combustíveis e corte do PIS/COFINS. Este subsídio, que será de R\$ 0,16 centavos por litro, representará uma perda de arrecadação de R\$ 4,01 bilhões em 2018 a qual deverá ser compensada com a redução de desonerações em outros setores. Outra, na forma de subvenção econômica, por meio de repasse de recursos do orçamento público para a Petrobras e importadoras privadas. As empresas receberão R\$ 0,30 por litro de óleo diesel para praticar preços estabelecidos pelo governo com impacto fiscal estimado pelo governo em R\$ 9,5 bilhões em 2018.

Em síntese, estas questões reforçam a importância de levantamentos sistemáticos e independentes dos subsídios e de análises que advoguem pela necessidade de sua progressiva redução até a eliminação, sem desconsiderar suas potenciais consequências e medidas de mitigação, como um desafio que deve ser enfrentado em escala nacional e global.

Os estudos de casos sobre os subsídios, em contexto internacional, também reforçam a importância de uma maior transparência dos dados, incluindo de suas metodologias de construção. Necessidade fortemente corroborada pelo levantamento aqui realizado. Dada a complexidade do tema e dos interesses que o cercam e dada a amplitude do que se pode considerar como subsídios aos combustíveis fósseis, parece-nos importante, em um segundo momento, construir uma visão propositiva e progressiva rumo à reforma dos subsídios.

Tal visão deverá partir da avaliação de quais subsídios são justificáveis socialmente, assim como aqueles que são mais impactantes ambientalmente, mais custosos, equivocados e injustos do ponto de vista socioambiental, assim como aqueles que são de eliminação mais factível no curto e médio prazos, seja em função do ambiente político mais favorável, seja em função da presença de alternativas econômico-social-ambientais à substituição do uso de combustíveis fósseis por outras fontes menos impactantes. A construção desta agenda propositiva, dada a sua complexidade e considerando-se as barreiras à sua implementação, será aqui apenas indicada, posto que a sua construção deve ser parte de um esforço que agregue várias forças e instituições.

O cenário brasileiro de forte crise fiscal, de congelamento dos gastos sociais e de pressão para a aprovação da Reforma da Previdência, que penalizará os mais pobres e ampliará ainda mais severamente as desigualdades sociais, é – por outra parte – mais um elemento-chave em favor da revisão e redução dos referidos subsídios.

³ Country Analysis Brief: Brazil. November, 2017. US Energy Information Administration. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=BRA>>.

▶ METODOLOGIA

O presente estudo tem, como ponto de partida, a metodologia desenvolvida pelo Overseas Development Institute (ODI) – em parceria com a Oil Change International (OCI) – e aplicada aos países do G20 (entre os quais, o Brasil). O conceito de subsídio do qual parte a referida metodologia é o mesmo utilizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

DEFINIÇÃO DE SUBSÍDIOS NA OMC

Considera-se ocorrência de subsídio quando há contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um “governo”, isto é: 1) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo: doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo: garantias de empréstimos); 2) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo: incentivos fiscais, tais como bonificações fiscais); 3) quando o governo fornece bens ou serviços além daqueles destinados à infraestrutura geral ou quando adquire bens; 4) quando o governo faz pagamentos a um sistema de fundos ou confia ou instrui órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos itens 1 a 3, as quais seriam normalmente incumbência do governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos.

Também se considera subsídio quando há qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT (1994) e, com isso, se confira uma vantagem.

A metodologia do ODI/OCI subdivide os subsídios em três categorias: 1) os “subsídios nacionais”, que, por sua vez, são compostos de “gastos tributários” e “gastos diretos”; 2) os “investimentos estatais”; 3) os “financiamentos”.

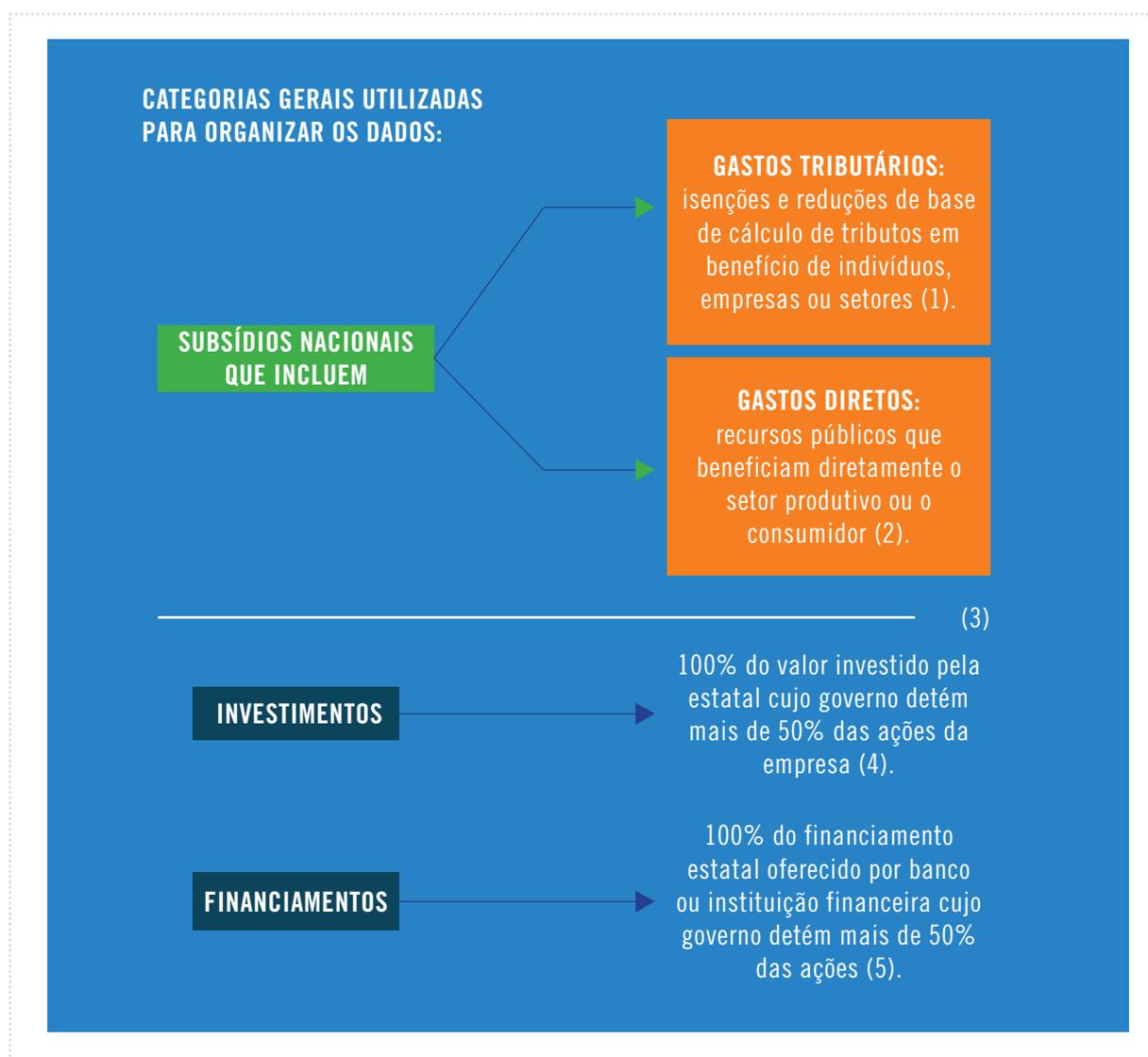
O quadro a seguir resume a interpretação dada para tais categorias e adaptações realizadas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

QUADRO 1. INTERPRETAÇÃO PARA CATEGORIAS E ADAPTAÇÕES REALIZADAS PELO INESC

CLASSIFICAÇÃO	METODOLOGIA ODI	METODOLOGIA INESC	
SUBSÍDIOS NACIONAIS	GASTOS TRIBUTÁRIOS	Reduções de base de cálculo de impostos e taxas, isenções fiscais. Foram utilizados dados de previsão de gastos tributários constantes nos Projetos de Lei Orçamentária de cada ano.	Foram utilizadas distintas bases de dados e fontes de informação: Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) – Bases Efetivas 2015 – Série 2013 a 2018; Lei de Acesso à Informação; base de dados da OCDE.
	GASTOS DIRETOS	Gastos públicos em ações que beneficiam o setor, seja na forma de subvenções econômicas, gastos em P&D, infraestrutura, manutenção, entre outros, e nas distintas etapas da cadeia produtiva.	Foram levantados os recursos do orçamento público federal tendo como beneficiárias empresas do setor de O&G. Foram incluídos dados dos orçamentos da CCC e CDE-carvão.

CLASSIFICAÇÃO	METODOLOGIA ODI	METODOLOGIA INESC
INVESTIMENTOS	A metodologia computa como subsídio 100% do valor do investimento doméstico e internacional da empresa estatal do setor e considera como estatais as empresas cujo governo detém mais de 50% das ações da empresa.	Foram utilizados dados da Petrobras apresentados nos Formulários 20F, com detalhamento dos investimentos por segmento de negócios. Os investimentos não foram considerados subsídios.
FINANCIAMENTOS	A metodologia computa como subsídio 100% do apoio fornecido à produção de combustíveis fósseis por financiamento nacional e internacional e é considerado quando um governo detém mais de 50% das ações do banco ou da instituição financeira.	Foram considerados os financiamentos concedidos pelo BNDES à Petrobras e às empresas privadas que operam no segmento de exploração e produção. Foram também apresentados os financiamentos à Petrobras oriundos da Caixa Econômica e do Banco do Brasil, conforme informados nos balanços da empresa. Não consideramos os financiamentos como subsídios.

O organograma a seguir ilustra as categorias gerais utilizadas para organizar os dados:



NOTAS METODOLÓGICAS:

1. Neste estudo utilizamos a definição de Gastos Tributários adotada pela OCDE. Assim, entendemos que gastos tributários fornecem benefícios ou preferências (i. e, renúncias, desonerações, deduções, diferimentos, alteração de alíquotas, modificação da base de cálculo) para a produção ou o consumo de combustíveis fósseis, tanto em termos absolutos quanto relativos a outras atividades ou produtos. Nessa acepção, os gastos tributários são, portanto, preferências relativas dentro do sistema tributário de um país, que são medidas com referência a um tratamento tributário de referência (benchmark) estabelecido por esse país. A esse respeito, ver: <http://www.oecd.org/site/tadffss/methodology/>
2. Os Gastos Públicos foram identificados em Programas e Ações orçamentárias que beneficiam o setor, seja na forma de subvenções econômicas, gastos em P&D, infraestrutura, manutenção entre outros e nas distintas etapas da cadeia produtiva. Foram utilizadas duas categorias de busca: i) por empresas favorecidas com transferências orçamentárias; ii) por gastos com ações orçamentárias que favoreceram o setor. Foram evitadas duplas contagens.
3. Há uma separação metodológica importante entre os Subsídios Nacionais e os “subsídios” na forma de Investimentos e Financiamentos. Para os Subsídios Nacionais, mesmo com dificuldades metodológicas associadas às lacunas de informações, interpretações conceituais, falta de transparência, é possível afirmar que as informações e estimativas são representativas dos subsídios concedidos ao setor de Óleo & Gás (O&G) em suas diversas formas e distintas etapas da cadeia produtiva. Já os subsídios públicos embutidos nos Investimentos e Financiamentos são ainda mais opacos e difíceis de estimar, por isto, a pesquisa apresenta os dados disponíveis para ambas as categorias, mas não os considera no cálculo total dos subsídios os quais incluirão, portanto, somente os “Subsídios Nacionais” compostos pelos “Gastos tributários” e “Gastos diretos”. Desta forma, em contrapartida, pode-se afirmar que os valores apresentados na pesquisa estão subestimados.
4. No caso dos Investimentos é difícil identificar os subsídios dado o limitado escopo das informações publicamente disponíveis sobre transferências governamentais para as estatais (e vice-versa), bem como da distribuição de investimentos dentro de suas estruturas verticalmente integradas.
5. No caso dos Financiamentos, as informações acerca das condições financeiras dos contratos de empréstimo e dos custos incorridos pelo governo para “levantar” os recursos emprestados e vinculados a tais contratos, sejam eles com a Petrobras ou empresas privadas, são insuficientes para se chegar a uma avaliação mesmo que estimativa do tamanho dos subsídios envolvidos.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS:

Gastos tributários: alguns gastos tributários, como definidos no presente estudo, não são estimados nos demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal: Repetro, Repex e Cide-Combustíveis, reduções do PIS/Cofins para combustíveis. Os dados utilizados para estimar os subsídios foram:

1. **Repetro:** dados fornecidos pela RFB, por meio da Lei de Acesso à Informação.
2. **Renúncias vinculadas à CIDE-Combustíveis:** dados até 2015 disponíveis na RFB – Carga Tributária 2015. Para se complementar a série, foram utilizados dados da base da OCDE.
3. **Repex:** na ausência de estimativas nacionais oficiais para o período da pesquisa, optou-se, igualmente, por utilizar os dados da base da OCDE, a qual supõe que o nível de renúncia fiscal nas importações sobre combustíveis e lubrificantes foi mantido a partir de 2012, último ano em

que a Receita disponibilizou informações.

4. PIS/Cofins para combustíveis: dados da base da OCDE.
5. Para o ano de 2017: na ausência de estimativas oficiais para o Repetro, bem como de dados para o ano na base da OCDE, a pesquisa assumiu a manutenção dos valores dos gastos tributários estimados para 2016.

Gastos diretos: para a pesquisa, utilizou-se a base de dados do Portal da Transparência (CGU), sendo que algumas informações também foram checadas no Portal do Siop (MPOG) e no Siga Brasil (Senado). Foram seguidos dois caminhos para organizar os dados:

1. **Busca por favorecido na categoria “Pessoa Jurídica por Atividade Econômica”.** Para tal, foram pesquisadas classes e subclasses ligadas aos combustíveis fósseis (CNAE). Classe: Indústria Extrativa - Petróleo e Gás. Subclasses: Extração de petróleo e gás natural (Código 6000-0/0) e Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural (Código 910600). Classe: Eletricidade e Gás. Subclasse: Produção de Gás (Código 3520-4/01).
2. **Busca por ações orçamentárias.** Partindo-se da base de dados do ODI, foram feitas checagens e incluídas ações. Foram também eliminados valores na execução das ações orçamentárias que se fizeram mediante repasses de recursos já computados aos favorecidos já detalhados. Por exemplo: as Ações Orçamentárias 2050/MME/ANP e 4156/MCTIC tiveram parte da sua execução já computada no item 1 (por favorecido), o que configura dupla contagem para alguns itens de despesa.

Investimentos: a Petrobras é uma empresa de economia mista, sociedade de capital aberto, sendo a União sua acionista majoritária e sua controladora, com 50,26% das ações ordinárias. Assim como os levantamentos realizados nos demais países sob responsabilidade do ODI, não foi possível identificar, no caso da Petrobras, o montante específico dos investimentos que constitui subsídio, dado o limitado escopo das informações publicamente disponíveis sobre transferências governamentais para as estatais e vice-versa. Diferentemente do ODI, que optou por computar 100% dos investimentos como subsídios, separando-os, contudo, dos subsídios nacionais, o Inesc optou por não utilizar este procedimento. Os valores são apresentados, mas não são assumidos como subsídios na pesquisa.

Financiamentos: foram considerados os financiamentos concedidos pelo BNDES, pela Caixa Econômica e pelo Banco do Brasil à Petrobras e às empresas que operam na exploração e produção (E&P). Na mesma direção que os investimentos, não foi possível identificar os subsídios embutidos nas operações de financiamento. No caso do BNDES, banco que aporta a maior parte dos financiamentos públicos (fornecidos por bancos que são controlados pelo governo), são reconhecidos dois tipos de subsídios. Os subsídios explícitos, porque constam nas dotações orçamentárias anuais como “subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros”; e os subsídios implícitos, porque seus impactos não possuem destaque próprio no orçamento. Contudo, mesmo no caso do BNDES, não foi possível identificar os subsídios creditícios às operações com combustíveis fósseis, pois os recursos financeiros emprestados pelo Tesouro Nacional ao BNDES são utilizados para financiar os diversos programas de responsabilidade do banco.

Outro complicador na delimitação dos subsídios embutidos nos investimentos e financiamentos diz respeito à dupla contagem. Os financiamentos concedidos são, em grande parte, utilizados para viabilizar projetos de investimentos. Assim como em alguns gastos diretos de natureza orçamentária, no caso dos investimentos e financiamentos públicos à empresa estatal, é necessário evitar a dupla contagem, uma vez que já estão computados nos investimentos, os quais são, em parte, custeados por meio de tais financiamentos.

Diante da complexidade e da lacuna de informações envolvendo subsídios embutidos nos investimentos e financiamentos, o presente estudo apresenta os dados disponíveis para ambas as categorias, mas não os considera no cômputo dos subsídios, os quais serão, portanto, somente os “subsídios nacionais” compostos pelos “gastos tributários” e pelos “gastos diretos”. Desta forma, em contrapartida, pode-se afirmar que os valores apresentados na pesquisa estão notadamente subestimados.

SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO E SUBSÍDIOS AO CONSUMO

Esta classificação é importante, pois permite uma melhor aproximação à visão de quem se beneficia mais diretamente dos subsídios. A complexidade do setor de óleo e gás reforça a importância de uma visão dos subsídios a partir da estruturação da cadeia de produção e do consumo.

A cadeia de produção do setor é convencionalmente dividida em fases:

-  **UPSTREAM**, fase onde estão as atividades de busca, identificação e localização das fontes de óleo, e ainda o transporte deste óleo extraído até as refinarias, onde será processado. Esta etapa é denominada Exploração e Produção (E&P);
-  **MIDSTREAM**, fase onde as matérias-primas (hidrocarbonetos) são transformadas em produtos prontos para uso específico (gasolina, diesel, querosene, GLP, nafta, óleo lubrificante). As atividades desta fase também são denominadas de refino;
-  **DOWNSTREAM**, fase ligada à logística, ou seja, o transporte dos produtos da refinaria para a distribuição e comercialização dos derivados do petróleo.

O quadro a seguir explicita como as distintas categorias de subsídios estão relacionadas às três fases.

ETAPAS	SUBSÍDIO
ACESSO, EXPLORAÇÃO E AVALIAÇÃO	Recursos governamentais para P&D para exploração de tecnologias e campos de exploração.
	Empréstimos de bancos nacionais às empresas de exploração.
	Gastos das empresas estatais e agências governamentais em prospecções sísmicas e em perfurações exploratórias.
DESENVOLVIMENTO	Deduções fiscais para inversões em equipamentos de perfuração e na fase de desenvolvimento do campo.
	Gasto governamental e investimentos em infraestrutura (portos, estradas, vias férreas, oleodutos) que especificamente beneficiam o desenvolvimento de campos petrolíferos e minas.
EXTRAÇÃO E PREPARAÇÃO	Apoio de preços (pagamentos diretos aos produtores).
	Isonções de tributos por quantidade de combustível produzido.
	Deduções fiscais para investimentos em equipamentos de perfuração e mineração.
	Investimentos das empresas estatais em operações e manutenção (nacionais e internacionais).
	Seguro e indenizações proporcionados pelo governo para riscos e danos (derramamento de petróleo e outros tipos de contaminação etc.).
	Isonções fiscais vinculadas a insumos necessários para produzir os combustíveis.
TRANSPORTE (ATÉ AS REFINARIAS E EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS)	Isonções fiscais relacionadas com transporte, importações e exportações de combustíveis fósseis.
	Gasto público e investimentos de empresas estatais em infraestrutura (portos, estradas, ferrovias, oleodutos) que especificamente beneficiam o transporte de combustíveis fósseis.

ETAPAS	SUBSÍDIO
CONSTRUÇÃO E OPERAÇÃO DE PLANTAS (SERVIÇOS PÚBLICOS E REFINARIAS)	Subvenções e isenções para a construção de plantas de geração térmica e refinarias.
	Deduções de impostos à propriedade e os encargos por uso da terra, água, contaminação para instalações de processamento e plantas de geração de energia.
	Isenções fiscais a insumos durante a fase de operação. Preço regulado para as matérias-primas (petróleo, gás e carvão) para o refino, o processamento e a geração térmica.
	Investimentos das empresas estatais em novas plantas e modernização (nacional e internacional).
	Financiamento público às refinarias e plantas geradoras de eletricidade.
	Investimentos em P&D que beneficiem a operação contínua e futura das plantas.
DISTRIBUIÇÃO (AOS CONSUMIDORES FINAIS)	Ajudas governamentais para a modernização das instalações de distribuição e transmissão.
	Gasto público e investimentos de empresas estatais em infraestrutura (portos, estradas, ferrovias, tubulações e redes elétricas) que especificamente beneficiam a distribuição de combustíveis fósseis.
	Investimentos de empresas estatais na comercialização de combustíveis fósseis em nível nacional e internacional.
DESCOMISSO-NAMENTO	Recursos governamentais para P&D aplicados ao descomissionamento de minas e estruturas de produção.
	Assunção governamental de passivos ou gastos com descomissionamento de campos e de minas e pacotes de indenização para ex-empregados.
	Deduções fiscais ou responsabilidades das empresas estatais pelos custos associados ao fechamento de minas de carvão ou ao abandono de poços de petróleo e gás.
	Empréstimos governamentais a empresas de extração de combustíveis fósseis (nacionais e internacionais) para cobrir os passivos de fechamento de minas, associados ao fechamento de minas de carvão ou ao abandono de poços de petróleo e gás.

Fonte: ODI.

Embora seja difícil estabelecer uma linha divisória clara entre subsídios por fase e subsídios para a produção e o consumo, este esforço é necessário em função da importância desta distinção.

Em síntese, os subsídios à produção estão orientados às empresas nestas distintas fases, sejam elas públicas ou privadas, e no geral têm o efeito de favorecer a lucratividade do setor.

Já os subsídios ao consumo estão orientados para reduzir o custo dos combustíveis para o consumidor, seja para o transporte público, privado ou de cargas, ou para a geração de energia elétrica.

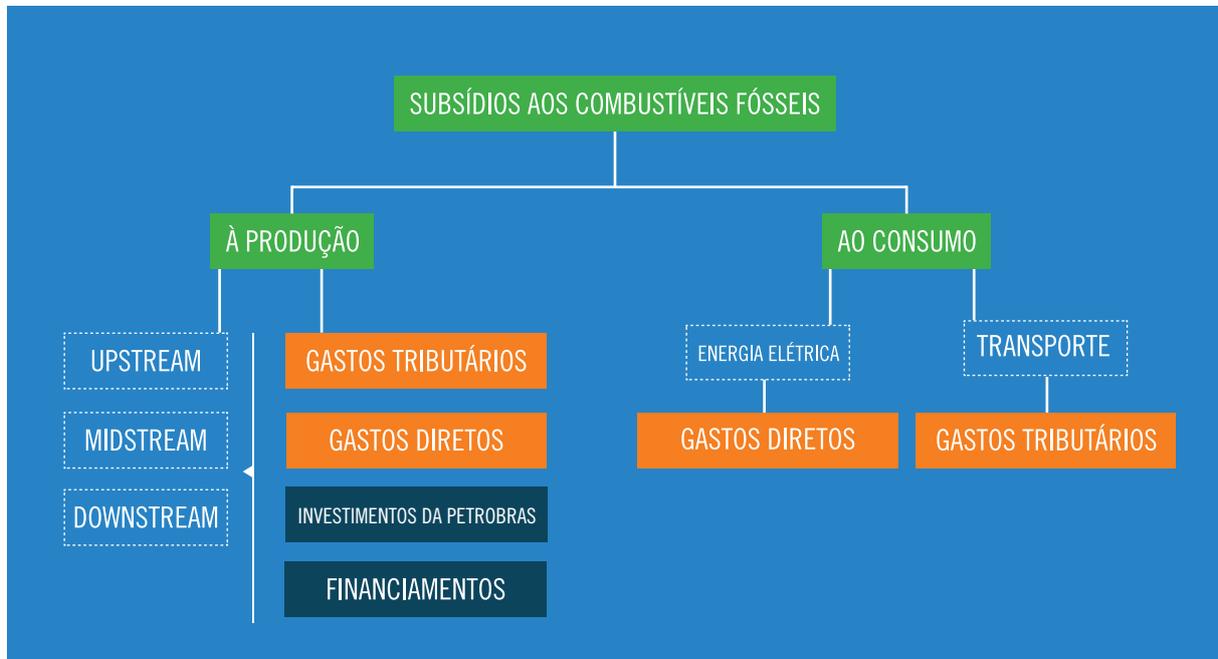
As metodologias internacionalmente utilizadas para medir essas diferentes formas de subsídios também são distintas. No caso do subsídio ao consumo, a metodologia mais convencionalmente utilizada é do “gap ou lacuna de preços”, que compara os preços pagos pelos consumidores de combustíveis com preços de referência baseados na cotação internacional. A International Energy Agency (IEA) mensura os **subsídios ao consumo**⁵ para um conjunto de 41 países. O Brasil não é incluído nas estimativas, segundo a IEA, em função da falta de dados transparentes para os cálculos dos subsídios.

Na presente pesquisa, identificamos alguns subsídios ao consumo mais evidentes com dificuldades de

⁵ Disponível em: <https://www.iea.org/statistics/resources/energysubsidies/>.

estimativa, que estão detalhadas ao longo do documento. O caminho seguido, contudo, foi distinto da metodologia utilizada pela IEA e alinhada com a metodologia da OCDE, que estima subsídios na forma de gastos tributários e gastos diretos.

O esquema representativo a seguir mostra como os subsídios se relacionam com as distintas fases da cadeia de óleo e gás, evidencia a distinção entre subsídios à produção e ao consumo e oferece alguns exemplos práticos de subsídios segundo tal divisão.



PERÍODO E MOEDA:

O levantamento foi realizado para o período de 2013 a 2017. Em função da alta variação entre os anos, são apresentados os dados globais para o período e os dados para os dois últimos anos (2016 e 2017), como uma aproximação mais realista da atual conjuntura de subsídios aos combustíveis fósseis. Optou-se por não incluir, neste momento, estimativas para 2018, ano a partir do qual medidas legislativas já tomadas e outras em debate no Congresso impactarão sensivelmente os subsídios, na direção de sua ampliação, de modo que não é possível agora oferecer estimativas com algum grau de confiança. Os valores foram apresentados em reais correntes e dólares dos EUA, com base em valores médios anuais, conforme o Internal Revenue Service (IRS), um serviço de receita do Governo Federal dos Estados Unidos.

▶ OS SUBSÍDIOS NACIONAIS

1 – GASTOS TRIBUTÁRIOS

O sistema tributário brasileiro, assim como o de outros países, é permeado por desonerações que, em síntese, reduzem obrigações de natureza tributária a indivíduos, empresas, setores. Tais desonerações são denominadas de gastos tributários, pois acarretam perda de arrecadação e, conseqüentemente, redução da capacidade do gasto público. Nesse sentido, os gastos tributários são, conceitualmente, definidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) como “*gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte*”.

Os dados dos gastos tributários divulgados pela RFB são apresentados de duas formas: i) como bases efetivas, que são construídas com um prazo de três anos, para a apuração das renúncias (neste caso, são feitas estimativas dos montantes de tributos que seriam devidos caso fossem aplicados os parâmetros normais de tributação à situação desonerada); e ii) como demonstrativos, que acompanham anualmente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA e o Plano Plurianual – PPA (neste caso, são projeções calculadas a partir de dados da base efetiva, com aplicação de indicadores baseados na previsão da arrecadação federal para o ano relativo aos PLs).

O dado mais atual de bases efetivas refere-se ao ano-base de 2015, no qual são apresentadas as estimativas para o período de 2013 a 2015 e as projeções para o período de 2016 a 2018⁶. A presente pesquisa utilizará os dados da base efetiva e não as previsões do PLDO/PLOA⁷. Para 2017, os gastos tributários no Brasil foram projetados em R\$ 270,39 bilhões, o que representa 4,12% do Produto Interno Bruto (PIB) e 20,71% das receitas administradas pela RFB.

Há que se registrar que o Acórdão do TCU nº 1205/2014⁸ identificou falhas e fragilidades na concessão de benefícios tributários. Entre elas, destacamos as seguintes: **1)** a indefinição dos beneficiários (contribuintes, setores e regiões) quanto ao tratamento diferenciado por determinada desoneração tributária; **2)** a instituição de renúncias sem lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do correspondente tributo (art. 150, § 6º, da CF); **3)** a concessão de benefícios tributários sem prazo de vigência definido; e **4)** a fragilidade dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários.

À Receita Federal foi feita a recomendação de que divulgasse, em seu sítio na internet, os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do demonstrativo de gasto tributário e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes do DGT. Não conseguimos identificar o cumprimento desta recomendação.

A RFB não estima, contudo, todos os gastos tributários conforme a definição que adotamos no presente estudo, que é a mesma adotada pela OCDE (ver metodologia). **Diante disso, o presente estudo também considerou como gastos tributários os oriundos do Repetro, do Repex, da Cide-Combustíveis e do PIS/Pasep sobre combustíveis.**

Partindo-se do conceito mais amplo do gasto tributário como perda de arrecadação decorrente da imposição de uma regra desonerativa, foram selecionadas quais regras alcançavam, de forma exclusiva ou não, o setor de combustíveis fósseis, incluindo também os investimentos em infraestrutura relacionados à energia.

Desta forma, foram identificados na pesquisa os principais gastos tributários vinculados aos combustíveis fósseis.

⁶ Diferentemente da arrecadação, os valores dos tributos que deixam de ser arrecadados, em decorrência dos gastos tributários, não podem ser observados diretamente. Portanto, os gastos tributários têm natureza de estimativas, projeções ou previsões.

⁷ A pesquisa de ODI utilizou os dados de previsão constantes no PLDO/PLOA. Vale ressaltar que os gastos tributários identificados direta ou indiretamente como relacionados aos combustíveis fósseis apresentaram diferenças significativas entre as projeções do PLOA e as bases efetivas.

⁸ Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_1205_16_14_P.doc.

No caso do petróleo, o único regime desonerativo específico identificado nos demonstrativos de Gastos Tributários da RFB foi o **Repenec** – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Repenec, que findou em 2016 e não foi renovado, isentava os impostos II (Imposto sobre Importação), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), PIS/Pasep (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) relativos aos investimentos nos setores petroquímico, de refino de petróleo e de produção de amônia e ureia a partir do gás natural.

Os demais regimes que constam nas estimativas da RFB, **Reidi** e **Reporto**, não alcançam exclusivamente a cadeia de combustíveis fósseis e, em função da falta de clareza e transparência sobre a metodologia de cálculo e da não desagregação de dados por setor e subsetor, não é possível identificar qual parcela da renúncia tributária está associada aos combustíveis fósseis. Contudo, como foram identificadas, entre seus beneficiários, empresas do setor de O&G, o estudo optou por incluí-las entre as estimativas de subsídios.

Para gás, foram identificadas estimativas de gastos tributários relativos à isenção do PIS/Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa **Prioritário de Termoeletricidade** (PPT). Para o carvão mineral, igualmente foram identificados gastos tributários relativos à isenção dos mesmos tributos sobre a receita bruta decorrente da venda de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica. Não foi possível, contudo, identificar qual montante da renúncia está associado a cada fonte de geração termoeletrica.

Além dos gastos tributários assumidos como tal pela RFB, o presente estudo identificou como subsídios aos combustíveis fósseis na forma de renúncia fiscal: **1)** o Repetro; **2)** o Repex; **3)** as reduções na cobrança da Cide-Combustíveis; **iv)** as reduções na cobrança do PIS/Cofins sobre combustíveis.

O Repetro – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural, em função de sua importância e do peso das renúncias fiscais envolvidas, será objeto de análise mais detalhada no presente estudo.

O Repex – Regime Aduaneiro Especial de Importação de Petróleo Bruto e Seus Derivados foi instituído pelo Decreto nº 6.759/2009, juntamente com o Reporto. Sua vigência é por tempo indeterminado. Ele permite a suspensão do pagamento dos impostos federais (PIS/Pasep – Importação e Cofins – Importação), para posterior exportação, no mesmo estado em que foram importados. Assim como os demais regimes, o Repex supõe uma habilitação prévia pela RFB. Os itens passíveis de importação mediante esse regime, bem como sua aplicação, estão descritos na IN SRF nº 5/2001. Assim como o Repetro, o estudo optou por incluí-lo entre os gastos tributários que alcançam o setor de O&G. As estimativas foram retiradas da base da OCDE até o ano de 2016 e repetidas para 2017.

Cide-Combustíveis - 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-Combustíveis) foi prevista, na Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 33/2001, a qual delinea requisitos para sua cobrança e destinação, com regulamentação dada pela Lei nº 10.336/2001. Com base na incidência e destinação de sua receita, podemos considerá-la como um “tributo ambientalmente relacionado”, nos termos propostos pela OCDE, um tributo não reembolsável ao contribuinte, cobrado sobre base tributável particularmente relacionada ao meio ambiente, embora – na prática da sua destinação – a função ambiental seja meramente acessória.

A Cide-Combustíveis foi zerada em junho de 2012 pelo Decreto nº 7.764/2012, permanecendo assim até 2015. A medida gerou, entre 2013 e 2014, uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 11 bilhões e R\$ 12 bilhões, respectivamente. Com a edição do Decreto nº 8.395/2015, o governo estabeleceu a volta da cobrança da Cide para a gasolina (no valor de R\$ 0,10) e para o diesel (no valor de R\$ 0,05) a partir de maio, respeitando a “noventena”. O valor de R\$ 0,10, entre janeiro e abril de 2015, foi temporariamente incorporado no PIS/Cofins, alterado pelo mesmo decreto de 2015. Com a mudança, a partir de maio de 2015, houve uma redução

da renúncia fiscal relativa à Cide-Combustíveis, permanecendo, contudo, uma renúncia da ordem de R\$ 5,4 bilhões em 2015 (dados oficiais da Carga Tributária 2015) e de R\$ 8,6 bilhões em 2016 (base de dados da OCDE). A pesquisa assumiu que os valores de 2016 se mantiveram em 2017.

Em 2018 foi editado o Decreto N° 9.391 de 30 de maio de 2018, fruto da negociação entre caminhoneiros e governo, o qual zerou a CIDE-Combustíveis para diesel, álcool etílico combustível e gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta.

PIS/Cofins sobre os combustíveis - A cobrança da contribuição para o PIS/Cofins sobre combustíveis tem como base a Lei n° 10.865/2004, que estabelece, como regra geral, a aplicação de alíquotas definidas na própria lei, as quais incidem sobre a receita bruta auferida na venda dos diferentes tipos de combustíveis. Mas a mesma lei abriu a possibilidade de utilização de um regime especial de apuração e pagamento com base em valores aplicados por metro cúbico para gasolina, diesel, querosene de aviação e tonelada para o gás liquefeito (GLP). Tal regime estabelece, ainda, a possibilidade de que o Poder Executivo fixe coeficientes de redução dos valores originalmente previstos na lei, os quais poderão ser alterados, para mais ou para menos, ou extintos, em relação aos produtos ou à sua utilização, a qualquer tempo.

A partir desta base legal, foram editados decretos que alteram os referidos coeficientes e mudam os valores cobrados a título de PIS/Cofins. O Decreto n° 5.059/2004 e o Decreto n° 6.753/2008 reduziram a cobrança prevista na Lei n° 10.865/2004, resultando em benefícios fiscais, entre 2013 e 2014, da ordem de R\$ 39 e R\$ 40 bilhões, respectivamente (base de dados da OCDE).

Até 2015, a cobrança do PIS/Cofins sobre gasolina e diesel era, respectivamente, de R\$ 0,2616 e R\$ 0,148. Com a edição do Decreto n° 8.395/2015, entre janeiro e abril as cobranças de R\$ 0,10 da Cide e de R\$ 0,05 para o diesel foram incorporadas na cobrança do PIS/Cofins (para respeitar a noventena), que passaram a ser, respectivamente, de R\$ 0,4816 e R\$ 0,298. O mesmo decreto estabeleceu que, a partir de maio de 2015 (dando início à cobrança da Cide-Combustíveis), a cobrança do PIS/Cofins passaria a ser, respectivamente, de R\$ 0,3816 e R\$ 0,248. Por fim, em julho de 2017, foi editado o Decreto n° 9.101/2017, aumentando o PIS/Cofins para R\$ 0,7925 para a gasolina e R\$ 0,4615 para o diesel.

A greve dos caminhoneiros em maio de 2018 findou com a negociação de um acordo que reduzirá o preço do combustível em R\$ 0,46 centavos por litro. O mesmo Decreto N° 9.391 de 30 de maio de 2018 que zerou a CIDE-Combustíveis reduziu a cobrança do PIS/COFINS para R\$ 0,3515 centavos por litro de óleo diesel, uma redução de R\$ 0,11 centavos por litro.

Cabe registrar que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a ADI 5748, que advoga pela inconstitucionalidade do inteiro teor do Decreto n° 9.101/2017, sob a alegação de que ele não respeitaria a regra constitucional de noventena para majoração de tributos e de que a medida não poderia ser feita por meio de decreto. Em manifestação, a Advocacia-Geral da União (AGU) interpreta que os descontos de alíquotas fazem parte dessa política de tributação setorial menos rigorosa, o que configura uma “categoria especial de benefícios fiscais”. Ademais, que seria “um regime tributário de adesão opcional e, por não corresponder a aumento ou majoração de tributo, não se submeteria aos padrões constitucionais da legalidade e da anterioridade nonagesimal”.

Por fim, a AGU alega que a adesão do contribuinte ao regime especial de apuração é voluntária e que, “ao decidir por este, contribuinte e Estado selam concessões de parte a parte. O Estado deixa de receber parcela da receita que poderia recolher em nome de uma arrecadação simplificada, enquanto o contribuinte se sujeita a uma margem de flutuação no montante final a ser recolhido”.

Está em aberto, portanto, um debate jurídico e econômico importante acerca do caráter de benefício fiscal afeto aos descontos de alíquotas referentes ao PIS/Cofins sobre combustíveis. O fato é que as sucessivas mudanças nos coeficientes de redução resultaram, até julho de 2017, em elevadas perdas de arrecadação, contrapartida de uma “política de tributação setorial menos rigorosa”, cujo objetivo é exercer controle sobre os preços dos combustíveis. À excessão do Decreto n° 9.101/2017, cuja motivação foi recompor a capacidade

de arrecadação em contexto de crise fiscal.

Diante da controvérsia, optou-se no estudo por assumir os dados apresentados na base da OCDE que estimam as perdas de arrecadação resultantes das variações de coeficientes de redução, assumindo, também, a manutenção dos valores observados em 2016 para o ano de 2017, em razão das dificuldades de reavaliação de estimativas. Tal opção está embasada na visão de que é necessário abrir um amplo debate político e metodológico sobre o escopo da definição de gastos tributários e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil.

SÍNTESE DOS DADOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

SUBSÍDIOS NACIONAIS		VALORES CORRENTES (R\$)				
GASTOS TRIBUTÁRIOS	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
TOTAL GASTOS TRIBUTÁRIOS	68.360.816.539	67.550.307.129	57.213.714.884	58.162.523.675	58.074.196.973	309.361.559.200
Redução do PIS/COF-INS para combustíveis	39.873.128.711	40.885.965.912	34.651.665.912	31.534.565.912	31.534.565.912	178.479.892.359
REPETRO: Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural.	11.901.000.000	8.671.000.000	11.436.000.000	13.047.000.000	13.047.000.000	58.102.000.000
Cide-Combustíveis	11.481.000.000	12.225.000.000	5.441.000.000	8.694.750.000	8.694.750.000	46.536.500.000
REIDI: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura (REIDI Energia)	1.927.125.523	2.059.423.409	2.165.776.132	2.273.506.369	2.375.034.449	10.800.865.882
REPEX: Regime aduaneiro especial de importação de petróleo bruto e seus derivados	1.597.192.000	1.597.192.000	1.597.192.000	1.597.192.000	1.597.192.000	7.985.960.000
Termoelectricidade	366.889.770	557.324.871	658.080.587	439.462.706	485.733.876	2.507.491.810
Gás Natural Liquefeito (energia)	679.159.840	902.458.716	592.569.048	148.675.958	158.024.916	2.480.888.478
REPENEC: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera Nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.	263.440.630	385.482.754	360.040.735	188.482.411	0	1.197.446.530
REPORTO: Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária.	269.182.412	255.281.797	284.917.394	190.610.764	119.649.052	1.119.641.419
Infraestrutura energia (geral)	2.697.653	11.177.670	26.473.076	48.277.555	62.246.768	150.872.722

Neste estudo utilizamos a definição de gastos tributários adotada pela OCDE. Ver escolhas metodológicas.

DETALHAMENTO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS ESTIMADOS PELA RFB

Repetro (Federal) – *Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural*

O que é: um regime aduaneiro que suspende a cobrança de tributos federais (Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, PIS e Cofins, Adicional de Frete da Marinha Mercante - AFRMM →) sobre equipamentos utilizados diretamente nas atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural. Foi criado em 1999 (ver base legal) em um contexto de abertura da indústria nacional do petróleo estabelecida pelo marco regulatório do regime de concessão. Tem como alvo de isenção toda a subcadeia de atividade econômica denominada *Upstream*, composta pelas etapas de exploração e avaliação e de desenvolvimento e produção (E&P).

O Repetro permite a importação e exportação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e de gás natural com a suspensão dos tributos nos seguintes casos:

1. *drawback*, que é a importação de matérias-primas e produtos semielaborados, partes e peças para a produção de bens destinados à exportação, a exemplo de peças utilizadas para a montagem de plataformas;
2. exportação de bens sem a saída do território aduaneiro (exportação ficta), para posterior concessão do regime de admissão temporária aos bens exportados;
3. admissão temporária de bens estrangeiros ou desnacionalizados para utilização econômica em contratos de concessão, autorização, partilha de produção ou cessão onerosa.

Existem duas categorias de **beneficiários do Repetro**. A primeira, composta pela operadora, que é a pessoa jurídica de direito privado contratada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), como detentora de concessão, de autorização ou de cessão ou a contratada sob o regime de partilha de produção. A segunda, composta pelas pessoas jurídicas, que são as “prestadoras de serviços” para essas operadoras e que importam bens e equipamentos utilizados nas atividades de pesquisa e lavra. Essas pessoas jurídicas devem ter sede no país e podem ser: a) contratadas da operadora, em afretamento por tempo ou para a prestação de serviços; e b) subcontratadas da operadora.

A partir de 2008, com o crescimento dos investimentos na indústria petrolífera, houve também um expressivo crescimento de novos atores no mercado doméstico de prestadores de serviços à indústria, com uma habilitação também crescente junto à RFB.

Todas as pessoas jurídicas, para operarem com os benefícios do Repetro, precisam ser habilitadas pela Receita Federal com base em “Ato Declaratório Executivo”. Foi feito um pedido de acesso à informação na Receita Federal, por meio do qual se buscou identificar as pessoas jurídicas habilitadas ao Repetro desde 2013. Em resposta, a RFB registrou que “não detém os dados requeridos de forma consolidada” e que estes são publicados no Diário Oficial da União, de modo que são necessárias consultas nesses documentos para a sua consolidação.

Mudanças recentes no Repetro: o regime foi instituído em 1999 pelo Decreto nº 3.161, sendo depois alterado pelo Decreto nº 6.759/2009. Detalhes da operacionalização do Repetro foram dados pelas Instruções Normativas da Receita Federal (IN RFB nº 1.415/2013) e pela **Portaria Coana nº 3, de 03/2014**. Com a edição, em agosto de 2017, do Decreto nº 9.128 e, meses depois, com a edição da Medida Provisória MP nº 795, transformada na Lei nº 13.586/2017, o Repetro sofreu alterações, que demandaram, também, a edição de novas Instruções Normativas pela Receita Federal. Com base nas mudanças ocorridas, o Repetro permanecerá

vigente até 31 de dezembro de 2020 e o novo regime, denominado Repetro-Sped, vigorará até 2040. Os beneficiários do antigo regime poderão aderir às novas regras até 31/12/2018¹¹.

Segundo a Receita Federal¹², as principais modificações no Repetro são as seguintes:

1. deve haver a inclusão de uma nova modalidade de aplicação do regime: a importação de bens para **permanência definitiva** no País, com suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação;
2. o Repetro-Sped passa a contemplar o controle das admissões temporárias para utilização econômica com **pagamento proporcional** de tributos federais; neste caso, com dispensa de habilitação das empresas;
3. deve ser feita a divulgação da lista de bens que podem ser importados definitivamente e de bens que podem ser admitidos temporariamente no Repetro-Sped.

Cabe registrar que, com a Lei nº 13.586/2017, cujos efeitos só serão produzidos a partir de 2018, as isenções serão fortemente ampliadas. A lei criou um novo regime de tributação para o setor (internalizando na lei as isenções do Repetro) e instituiu novas isenções, notadamente via permissão de deduções tanto para o cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) quanto para a apuração do lucro real, que é a base sobre a qual se calcula o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)¹³

Vale lembrar que a tramitação da MP nº 795, que deu origem à lei, foi marcada por fortes controvérsias sobre a dimensão dos subsídios envolvidos. Um estudo técnico de Paulo César Ribeiro Lima, consultor legislativo da Câmara dos Deputados¹⁴, evidenciou que a medida representaria subsídios da ordem de R\$ 1 trilhão, ao longo de 20 anos. Embora o estudo tenha sido rebatido pelo governo, não foi apresentada por fontes oficiais uma metodologia clara sobre a dimensão dos subsídios esperados.

Renúncias: as renúncias relativas ao Repetro não são publicadas nas estimativas de gastos tributários da Receita Federal. Trata-se, contudo, de um subsídio reconhecidamente relevante pelo setor, que atua reduzindo, de forma importante, custos na fase de investimentos, que é altamente intensiva em capital. Estimativas dispersas e pontuais foram realizadas por diversas instituições.

Um estudo do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) de 2012¹⁵ concluiu, com base em modelagem de cenários, que a Taxa Interna de Retorno (TIR) seria duas vezes superior¹⁶, graças aos benefícios concedidos pelo Repetro.

Entre 2014 e 2015, foi realizada pelo TCU (Tribunal de Contas da União) uma tomada de contas (TC-005.933/2014-5), em que se buscou identificar os valores de isenção relativos ao Repetro. Em resposta ao pedido de informações do órgão apresentado à Receita Federal, foram disponibilizadas estimativas de isenção por tributos.

O Inesc solicitou as informações atualizadas de renúncia que envolvem o Repetro, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Em resposta ao Pedido nº 10030.000182/0318-33, a Receita Federal apresentou os seguintes dados:

11 Sobre o Repetro e o novo Repetro, ver: <<https://estudosaduaneiros.com/o-novo-repetro/>> e <<https://estudosaduaneiros.com/repetro/>>.

12 Disponível em: <<https://estudosaduaneiros.com/novo-repetro-sped/>>.

13 Embora a redução da base de cálculo esteja vigente em 2018, as projeções de gasto tributário apresentadas no PLOA não consideram tal redução nos gastos tributários relativos à CSLL.

14 Estudo Técnico da Consultoria Legislativa: Divergências relativas à Medida Provisória nº 795, de 2017, convertida na Lei nº 13.586, de 2017. Brasília, fevereiro de 2018.

15 ALMEIDA, Edmar Luiz F.; COIMBRA, Vinicius. Modelagem Econômica e Fiscal de Projetos Petrolíferos: Impacto do Repetro sobre a Rentabilidade dos Projetos. Texto para Discussão 001 | 2012. Discussion Paper 001. IBP/GEE 2012.

16 No estudo, foram feitas simulações com base em dois projetos, um para exploração de um campo com tamanho de 500mmb e outro com tamanho de 150mmb. Os efeitos do Repetro sobre a rentabilidade dos projetos foram maiores no campo menor.

QUADRO 3. RENÚNCIA FISCAL VINCULADA AO REPETRO (EM MILHÕES/R\$)

ANO	Total
2013	11.901
2014	8.671
2015	11.436
2016	13.047

Fonte: RFB, por meio da LAI.

Mais recentemente, em 2016, no contexto de fortes pressões políticas do setor em prol da renovação do Repetro, o IBP lançou um novo estudo: “Incentivos e Barreiras do Regime Tributário no Setor de Petróleo”¹⁷, que – apesar de não estimar o tamanho da renúncia – oferece algumas pistas para uma avaliação da sua importância para uma análise mais realista sobre os subsídios aos combustíveis fósseis no país. Assim, segundo estimativas do IBP, os tributos desonerados pelo Repetro representam entre 45% e 65% dos custos dos equipamentos importados. No caso de sondas de perfuração, as isenções no âmbito do Repetro chegam a 47% do custo do equipamento.

Repetro “Estadual”

Segundo Machado (2017), em 2007, depois de pelo menos cinco anos de controvérsias sobre a legalidade da cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) em operações amparadas pelo Repetro, foi assinado o Convênio nº 130/2007, editado pelo Confaz¹⁸. O convênio dispõe sobre a isenção e a redução de cálculo do ICMS em operação com bens e mercadorias destinadas às atividades de pesquisa, exploração ou produção de petróleo e gás natural. Cabe aos estados, por sua vez, editar decretos que incorporam nas suas legislações os efeitos do referido convênio¹⁹.

Com a renovação do Repetro e a transição para o Repetro-Sped, houve, em janeiro de 2018, a edição de um novo convênio (Convênio nº 3/18), o qual estende a redução da base de cálculo do ICMS também para operações de aquisição, no mercado interno (e não só importação), de bens ou mercadorias permanentes aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, definidas pela Lei nº 9.478/1997²⁰, para as quais passa a valer uma carga tributária que seja equivalente a 3% (três por cento), sem apropriação do crédito correspondente.

As implicações do chamado “Repetro Estadual” em termos de perda de arrecadação de ICMS (em especial, no contexto de forte crise fiscal dos estados, principalmente do Rio de Janeiro) alimentam o debate político e as controvérsias jurídicas em torno de tal isenção.

É nesse contexto que se deu a publicação, no final de 2015, das Leis nº 7.182/2015 e 7.183/15, que criaram, respectivamente, uma nova cobrança de ICMS (alíquota de 18%) sobre a produção de petróleo e gás natural e seu transporte desde os poços de perfuração até os depósitos, além de uma taxa no valor de 1 Ufir/RJ (R\$ 3,0023) para cada barril de petróleo extraído no estado, a título de fiscalização ambiental. Conforme o estudo do IBP (2016:6), as duas leis produziram, se implementadas, um efeito adicional de custo para o setor de petróleo e gás, que poderia passar de R\$ 20 bilhões anuais. Essas leis tiveram sua constitucionalidade questionada e aguardam decisão do Poder Judiciário acerca da sua validade.

Dando-se seguimento à controvérsia, em dezembro de 2016, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) aprovou o Decreto Legislativo nº 2, que sustou os efeitos do Decreto nº 41.142/2008, que internalizava, por sua vez, os efeitos do Convênio nº 130/2007, já citado, passando a cobrar ICMS das operações amparadas pelo Repetro.

Mais recentemente, após a renovação do Repetro em âmbito federal, houve a edição de um novo decreto,

desta vez ratificando a redução e a isenção do ICMS, conforme estabelece o novo Convênio do Confaz (nº 03/2018), que trata do Decreto Estadual nº 46.233/18, em 06/02/2018 (com efeitos a partir de 1º/02/2018)²¹.

A controvérsia e a tentativa de reverter a perda de arrecadação de ICMS seguem, contudo, no debate legislativo. Tramita na Alerj um novo projeto de lei – PL nº 3660/2017, do deputado André Ceciliano (PT) – que objetiva limitar o benefício fiscal introduzido pela Lei do Repetro-Sped no âmbito estadual de incidência do ICMS. O deputado propõe que apenas a fase de exploração tenha o benefício fiscal, justificando que o Rio não pode abrir mão de arrecadação do imposto devido à crise financeira pela qual passa²².

Repeneç – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

O que é: enquanto as isenções do Repetro alcançam os investimentos no segmento de pesquisa e lavra, o Repeneç alcança investimentos nos setores petroquímico, de refino de petróleo e de produção de amônia e ureia a partir do gás natural, para incorporação ao seu ativo imobilizado relativo. O regime tem abrangência regional – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – e isenta os impostos II, IPI, PIS-Pasep e Cofins para vendas no mercado interno e para maquinaria e materiais importados para infraestrutura de projetos, como plataformas de perfuração, oleodutos e rotas de acesso.

O regime teve vigência entre 2010 (com a edição da Lei nº 12.249/2010 e do Decreto nº 7.243/2010) e 2016, quando seus efeitos foram extintos. O decreto estabeleceu as normas para a habilitação e co-habilitação, pela Receita Federal, das empresas beneficiárias do regime. É importante registrar que, durante a vigência do regime, coube ao Ministério de Minas e Energia a aprovação, por meio de portarias, dos projetos e das respectivas pessoas jurídicas que poderiam requerer habilitação ao Repeneç.

Renúncias: segundo dados da Receita Federal, base efetiva, os gastos tributários relativos ao Repeneç alcançaram, entre os anos de 2013 a 2016, o valor de R\$ 1,19 bilhão, tendo seu auge em 2014, com R\$ 385,4 milhões. Em 2016, último ano do regime, o valor estimado pela Receita Federal foi de R\$ 187,7 milhões²³.

Repeneç – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

O que é: enquanto as isenções do Repetro alcançam os investimentos no segmento de pesquisa e lavra, o Repeneç alcança investimentos nos setores petroquímico, de refino de petróleo e de produção de amônia e ureia a partir do gás natural, para incorporação ao seu ativo imobilizado relativo. O regime tem abrangência regional – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – e isenta os impostos II, IPI, PIS-Pasep e Cofins para vendas no mercado interno e para maquinaria e materiais importados para infraestrutura de projetos, como plataformas de perfuração, oleodutos e rotas de acesso.

O regime teve vigência entre 2010 (com a edição da Lei nº 12.249/2010 e do Decreto nº 7.243/2010) e 2016, quando seus efeitos foram extintos. O decreto estabeleceu as normas para a habilitação e co-habilitação, pela Receita Federal, das empresas beneficiárias do regime. É importante registrar que, durante a vigência do regime, coube ao Ministério de Minas e Energia a aprovação, por meio de portarias, dos projetos e das respectivas pessoas jurídicas que poderiam requerer habilitação ao Repeneç.

Renúncias: segundo dados da Receita Federal, base efetiva, os gastos tributários relativos ao Repeneç alcançaram, entre os anos de 2013 a 2016, o valor de R\$ 1,19 bilhão, tendo seu auge em 2014, com R\$ 385,4 milhões. Em 2016, último ano do regime, o valor estimado pela Receita Federal foi de R\$ 187,7 milhões.

21 <<http://www.allaboutcomex.com.br/2018/02/publicacao-do-decreto-estadual-n46233.html>>.

22 <<https://petronoticias.com.br/archives/109136>>.

23 Vale notar que o órgão apresentou um valor bem distinto do valor oficial, conforme mostra matéria publicada pelo jornal “O Globo”. A renúncia fiscal relativa ao Repeneç alcançou R\$ 43,5 milhões em 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/arrecadacao-vai-subir-33-bi-com-fim-de-incentivos-cinco-setores-20730149>>.

Reidi – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

O que é: este regime suspende ou isenta as empresas habilitadas de pagar o PIS e a Cofins em aquisições e importações de bens e serviços vinculados a projetos de infraestrutura aprovados em vários setores. O Reidi foi instituído pela Lei nº 11.488/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 6.144/2007, tendo seu prazo de vigência indeterminado. Na prática, ele segue uma regulamentação similar à do Repenec para aprovação de projetos e habilitação. Cabe ao Ministério de Minas e Energia aprovar, mediante portaria, os projetos e as pessoas jurídicas que poderão requerer habilitação ou co-habilitação à Receita Federal do Brasil para fazer jus à renúncia tributária. A habilitação ou co-habilitação é formalizada, assim como no caso Repetro, por meio de Ato Declaratório Executivo (ADE), emitido pela RFB.

Nas portarias publicadas, consta a descrição do projeto, com a especificação do setor em que se enquadra. Contudo, a classificação não permite que se identifique claramente em quais segmentos de transporte e energia se enquadram os projetos. A lista disponibilizada pela Receita Federal registra 1.666 pessoas jurídicas habilitadas entre 2008 e 2018, entre as quais é possível identificar a Petrobras nos setores de transporte e energia, conforme mostra o quadro a seguir.

QUADRO 4. PESSOAS JURÍDICAS HABILITADAS ENTRE 2008 E 2018

NOME EMPRESARIAL (HABILITADAS E CO-HABILITADAS)	CNPJ	Setor de infraestrutura	Projeto	Portaria
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras	33.000.167/0001-01	Transporte	Modernização do Term. Portuário de Uso Privado Misto Ate. Soares Dutra	SEP/97/11
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras	33.000.167/0001-01	Transporte	Ampliação do Terminal Portuário de Uso Privado Misto de São Sebastião	SEP/104/11
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras Co-habilitada – Skanka Brasil Ltda.	33.000.167/0001-01	Energia	UTE Sepé Tiaraju (Fase II)	MME/435/12
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras Co-habilitada – Skanka Brasil Ltda.	33.000.167/0001-01	Energia	UTE Baixada Fluminense	MME/273/12
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras	33.000.167/0001-01	Energia	Ampliação de Capacidade do Polo de Processamento de Gás Natural de Cabiúnas (Tecab)	MME/19/13

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Contudo, a falta de detalhamento das empresas habilitadas inviabiliza uma visão mais ampla daquelas que atuam na produção, no transporte e na comercialização de combustíveis fósseis beneficiárias do regime. A lei e o decreto que regulamentam o Reidi, assim como as Portarias SEP nº 100/2008 e 124/2013, não estabelecem rotinas ou responsabilidades pelo acompanhamento dos valores realizados.

Renúncias: segundo dados da Receita Federal, base efetiva, os gastos tributários relativos ao Reidi alcançaram, entre os anos de 2013 a 2017, o valor de R\$ 13,32 bilhões, com isenções crescentes ano a ano, as quais alcançaram seu pico em 2017, com R\$ 2,37 bilhões. Não é possível estimar quanto desses valores pode ser atribuído a projetos de infraestrutura ligados aos combustíveis fósseis, mas – em função de sua importância e da identificação de empresas petrolíferas na lista de beneficiárias – a pesquisa optou por incluir as estimativas e projeções como parte integral dos subsídios aos combustíveis fósseis.

Termoeletricidade

O que é: um programa aprovado pela Lei nº 10.312/2001, com prazo indeterminado, que reduz a zero as alíquotas do PIS e Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade (PPT) e, também, sobre a receita bruta decorrente da venda de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.

Segundo o Instituto de Energia e Meio Ambiente (Iema), o Brasil possui 88 termoelétricas movidas a combustível fóssil (com geração superior a 100 MW), das quais 70 estão em operação e o restante está em construção ou está registrado na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Segundo o referido instituto, dados do Balanço Nacional Energético, em 2014, mostram que 24,2% da demanda total de eletricidade no país foi suprida pela termoeletricidade de origem fóssil, com a participação dos seguintes combustíveis: 4,5% por carvão mineral; 6% por óleos combustíveis e diesel; e 13,7% por gás natural. Esses empreendimentos são a principal fonte de emissão de gases de efeito estufa (GEE) do setor elétrico brasileiro²⁴.

Vale notar que a Lei nº 10.312/2001 continha, no seu artigo 1º, a especificação de que a isenção no âmbito do PPT se daria em “termos e condições estabelecidas em ato conjunto dos Ministros de Estado de Minas e Energia e da Fazenda”. A frase foi suprimida pela Lei nº 12.431/2011. A lei que instituiu a isenção ainda estabeleceu, em seu artigo 3º, que a “Secretaria da Receita Federal poderá estabelecer normas operacionais destinadas ao controle do cumprimento do disposto nesta Lei, inclusive mediante exigência de registro especial de vendedores e adquirentes”. Não encontramos, contudo, um decreto ou outra normativa que discipline a habilitação e a concessão da isenção.

O Brasil tem experimentado um crescimento da geração termelétrica a gás natural, que passou de 3,1% em 1990 para 12,8% em 2013, alcançando a posição de terceira fonte mais importante para a oferta de energia no Brasil, atrás apenas de petróleo e derivados (com 39,3%) e derivados da cana (com 16,1%). Tal crescimento tem sido acompanhado por ações do governo federal para a abertura de uma nova rede de grandes dutos, que cortarão o Brasil para atender à demanda crescente de gás natural até 2023. Estima-se que, em 2023, o gás natural seja responsável por 14,2% da oferta interna de energia no país (MCTI, 2016)²⁵.

Renúncias: os dados de gastos tributários relativos à termoeletricidade alcançaram, no período de 2013 a 2017, o valor de R\$ 2,87 bilhões.

Reporto – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária

O que é: um regime que isenta do IPI, do PIS/Pasep, da Cofins e, quando for o caso, do II as vendas e as importações de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens, no mercado interno, quando adquiridos ou importados diretamente pelos beneficiários do Reporto e destinados ao seu ativo imobilizado para utilização exclusiva na execução de serviços portuários.

O regime foi criado pela Lei nº 11.033/2004. Já a Lei nº 12.715/2012 incluiu, entre as alterações do Reporto, a extensão do seu alcance aos terminais marítimos offshore, passando a ser beneficiários do Reporto o operador portuário, o concessionário de porto organizado, o arrendatário de instalação portuária de uso público e a empresa autorizada a explorar instalação portuária de uso privativo misto ou exclusivo, inclusive aquelas que operam com embarcações de offshore. O prazo de vigência para a isenção, que era até dezembro de 2015, foi estendido para até dezembro de 2020.

Coube à Secretaria da RFB estabelecer os requisitos e os procedimentos para habilitação e co-habilitação dos beneficiários. O órgão disponibiliza em seu site a lista de empresas habilitadas e co-habilitadas. Entre elas, a título de exemplo, está a GE Oil & Gas do Brasil Ltda., que trabalha fornecendo tecnologias e soluções para todas as etapas da cadeia produtiva do setor petrolífero – desde a extração de óleo e gás até o transporte, o

²⁴ <http://www.energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2016/11/FS-agua-emissoes.pdf>

²⁵ Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – Volume II/ Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016. Disponível em: http://sirene.mcti.gov.br/documents/1686653/1706739/Volume+2_final.pdf/bd5e3bf3-37f4-45b8-9e76-1398f5e5b3d3.

refino, a manutenção preventiva e o monitoramento digital de equipamentos e plataformas.

Como nos demais gastos tributários, não é possível identificar isenções vinculadas a empresas específicas, o que impede a identificação das isenções aplicadas a empresas que atuam com terminais marítimos offshore.

Renúncias: os dados de gastos tributários relativos ao Reporto estão integralmente associados à função transporte e alcançaram, no período de 2013 a 2017, o valor de R\$ 1,19 bilhão.

Incentivos Fiscais Regionais – Norte e Nordeste

O que são: incentivos fiscais concedidos pela Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e pela Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) para empresas que têm seus projetos aprovados pelas respectivas superintendências. Tais incentivos existem desde a década de 1960 e, na sua configuração atual, permitem uma redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) para projetos de instalação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos, protocolizados e aprovados até 31/12/2018, com a isenção/redução pelo prazo de 10 anos. Adicionalmente, podem ser concedidos até 30% de dedução dos 25% do IRPJ devido em casos de reinvestimento.

Tais incentivos são regidos atualmente pela Medida Provisória nº 2.199/2001, com revisões produzidas pela Lei nº 12.715/2012, a qual também estende o prazo de protocolização dos projetos até dezembro de 2018.

Os setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional que podem pleitear o incentivo no âmbito da Sudam estão definidos pelo Decreto nº 4.212/2002 e pelo Decreto nº 6.810/2009. No âmbito da Sudam, os setores prioritários são definidos pelo Decreto nº 4.213/2002. Em ambas as superintendências, é considerado prioritário, para fins dos benefícios fiscais, o setor de infraestrutura, representado pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A responsabilidade por avaliar e aprovar os projetos como aptos para que recebam os incentivos é das superintendências, as quais, basicamente, cumprem o papel de enquadrar os projetos baseados nas normas legais. Cabe à unidade da Receita Federal à qual estiver jurisdicionada a pessoa jurídica pleiteante reconhecer o direito da redução do tributo objeto do incentivo fiscal.

As listas de pessoas jurídicas habilitadas são publicadas nos sites das superintendências, mas não é possível identificar isenções por setor. No relatório de incentivos fiscais da Sudene de 2016, foi possível identificar estimativas agregadas de isenção para o IRPJ para os anos de 2013 a 2016, que somaram R\$ 9,4 bilhões. No caso da Sudam, não foram encontradas informações além daquelas disponibilizadas pela RFB. A título de exemplo, na lista de projetos beneficiados com incentivos fiscais pela Sudam, estão a Petrobras (com três projetos aprovados) e a Transpetro (com quatro projetos).

Na pesquisa, optou-se por não incluir as estimativas, por causa das dificuldades de identificar dados para todo o período e devido à inexistência de dados por setor.

2 – GASTOS DIRETOS

O CCC – Conta de Consumo de Combustíveis e CDE – Conta de Desenvolvimento Energético

O que elas são: a CCC subsidia o custo de geração termelétrica a diesel nos Sistemas Isolados (Sisol), que respondem por aproximadamente 3% da energia elétrica utilizada no País e são compostos por centrais elétricas que ainda não pertencem ao Sistema Interligado Nacional (SIN).

Os estados que compõem o Sisol são: Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e ilha Fernando de Noronha. O custo da energia nos sistemas regionais isolados é maior em função da dependência do óleo diesel, cujo custo é mais alto em função do transporte.

Como encargo, a CCC tinha como objetivo inicial, quando foi criada, em 1973, subsidiar a compra de combustíveis fósseis para geração de energia. A partir de 2009, a CCC passou a subsidiar não só o combustível, como também todo o custo da geração de energia nos Sisol (TCU).

Até 2012, a CCC foi integralmente custeada pelos consumidores brasileiros como um encargo tarifário que compunha a tarifa de energia elétrica. A partir de 2013, com a Lei nº 12.783, a CCC passou a compor a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) (gerida pela Eletrobras) e também é, em grande medida, custeada pelos consumidores brasileiros, mas também conta com aportes do Orçamento Federal.

A CDE, por sua vez, criada em 2002, é um encargo setorial destinado à promoção do desenvolvimento energético em todo o território nacional. A CDE tem, entre suas finalidades, o objetivo de subsidiar a geração de energia nos sistemas elétricos isolados, por meio da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), mas também outras, tais como: i) conceder descontos tarifários a diversos usuários (de baixa renda, rurais); ii) custear o Programa Luz para Todos; iii) incentivar o programa de subvenção à expansão da malha de gás natural; iv) garantir a modicidade tarifária; v) promover a competitividade do carvão mineral nacional, sendo este último também mais uma forma de subsídio ao consumo de combustíveis fósseis para geração de energia (ver próximo item)²⁷.

Qual a relação entre a conta CDE e o orçamento público? Existe, dentro do programa orçamentário “Energia Elétrica” (2033), sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia e a gestão da Agência Nacional de Energia Elétrica, a ação orçamentária “Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético” (00NY). Tal ação viabiliza a transferência de recursos orçamentários para a CDE, mas sua descrição afirma tratar-se da transferência de recursos provenientes dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público e das multas aplicadas pela Aneel a concessionárias, permissionárias e autorizadas para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), administrada pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, para custear o Programa de Universalização do Serviço de Energia Elétrica – Luz para Todos. Não foi possível identificar se alguma parte desse recurso público irriga a CCC.

Os dados de execução orçamentária da ação mostram que, entre 2013 e 2017, foi repassado para a CDE o valor de R\$ 2,66 bilhões, sendo que os recursos foram oriundos de duas fontes: i) taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais (Fonte 174) e ii) recursos vinculados a aplicações em políticas públicas específicas (Fonte 186).

Em síntese, R\$ 2,66 bilhões, perto do montante total do orçamento da CDE, de R\$ 90,7 bilhões para o período, evidencia que uma pequena parcela do orçamento global da CDE é oriunda de recursos públicos do orçamento federal.

A partir de maio de 2017, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) assumiu a gestão financeira e operacional da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), conforme estabelece a MP nº 735/2016, convertida na Lei nº 13.360/2016. É possível identificar, nos balanços da CCEE, e antes (em menor medida), nos balanços da Aneel, quais recursos utilizados nas contas compõem a CDE.

No período de 2013 a 2017, a CCC contou com um orçamento de R\$ 27,31 bilhões, sendo que uma grande parte foi, portanto, custeada com recursos dos consumidores cobrados na conta de luz.

²⁷ Informações da CCE, disponíveis em: https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/o-que-fazemos/contas/conta_cde?_afLoop=350260105454052&_adf.ctrl-state=1a00fx224a_63#%40%40%3F_afLoop%3D350260105454052%26_adf.ctrl-state%3D1a00fx224a_67

CCC: UM SUBSÍDIO JUSTO, MAS COM ALTERNATIVAS MAIS JUSTAS

Subsídios, no geral, dizem respeito ao aporte de recursos públicos, que produz – como efeito direto – uma redução de custos de produção (no caso, de um setor ou segmento de atividade) ou uma redução de preço final (no caso do consumidor). Mas um subsídio, em especial, ao consumo não necessariamente é custeado somente com recursos públicos. Este é o caso dos recursos aportados pela CCC. Este subsídio garante que os custos mais elevados da geração a diesel das termoeletricas de parte da Região Norte não sejam inteiramente repassados para as tarifas de energia para os moradores. E, se assim não fosse, esta parcela da população pagaria mais pela energia do que os moradores do restante do país. Contudo, como os recursos da CCC vêm, em sua maior parte, do bolso dos consumidores, dizemos que se trata de um subsídio ao consumo pago pelos próprios consumidores. Sob este ponto de vista, poderíamos considerar esse subsídio como justo, pelo fato de que não existe geração alternativa ou interligada na região capaz de oferecer energia ao preço pago no restante do país. Mas existem alternativas a este subsídio, que estão, a cada dia, mais próximas, como, por exemplo, a geração descentralizada à base de energia solar ou biomassa. Grupos indígenas na Raposa Serra do Sol (RO) e no Xingu (PA) já estão testando, com boas chances de sucesso, experiências de geração de energia solar. São exemplos de como é possível reformar subsídios aos combustíveis fósseis com planejamento e política pública capazes de incentivar que outras fontes possam surgir e ser mais viáveis econômica, social e ambientalmente.

CDE – Carvão Mineral

Um dos objetivos da CDE é apoiar usinas termoeletricas movidas a carvão mineral. Atualmente, existe cinco destas usinas no Brasil, todas na região sul do país: Charqueadas, Jorge Lacerda, São Jerônimo, Presidente Médici e Figueira.

O carvão mineral nacional possui poder calorífico inferior ao carvão importado e o subsídio é justificado pelo governo como forma de garantir a competitividade do carvão nacional. A medida foi inicialmente introduzida em 2004 por meio da Resolução Normativa nº 129 a qual estabelecia o reembolso de 100% para a utilização da matéria-prima nacional. Em 2012 a Resolução Normativa nº 500 mudou a forma de cálculo para o reembolso às termoeletricas movidas à carvão incorporando a variável de eficiência da geração das usinas como forma de estimular a modernização dos parques térmicos.

O formato hoje vigente para o reembolso às cinco usinas que utilizam o carvão mineral nacional é a remuneração com base no contrato de compra mínima precificado pela média do preço dos anos 2013, 2014 e 2015, atualizado anualmente no mês de janeiro pela avaliação do índice IPCA.

Os valores apresentados no estudo são oriundos dos demonstrativos de orçamento da CDE e totalizam R\$ 5,2 bilhões no período de 2013 a 2017, uma média de R\$ 1 bilhão por ano.

Gastos Diretos Orçamentários

Conforme sua metodologia, a pesquisa sobre dotações orçamentárias que beneficiam o setor de combustíveis fósseis foi feita pelo Portal da Transparência. Foram também utilizadas informações do Portal do Ministério do Planejamento (Siop), para maior detalhamento de ações orçamentárias. Foram, ainda, checadas execuções no Portal Siga Brasil, do Senado Federal.

Foram realizados dois tipos de pesquisas:

1. **Busca por Programas e Ações Orçamentárias** que apoiam atividades ligadas aos elos da cadeia de O&G e carvão mineral para produção de energia. Foram identificados como principais gastos diretos os vinculados:
 - Ao Programa “Petróleo e Gás” (2053) e, dentro dele, a Ação Orçamentária (2050): realização de estudos, levantamentos e serviços de geologia e geofísica, voltados à melhor compreensão da evolução de bacias sedimentares, definição dos principais

sistemas petrolíferos atuantes e identificação de áreas e blocos com interesse exploratório para oferta em futuras licitações públicas. Esta ação tem por objetivo gerar dados e informações técnicas para orientar as decisões estratégicas quanto ao direcionamento dos futuros esforços exploratórios a serem realizados nas bacias sedimentares brasileiras. Implementação: contratação de serviços para realização de estudos e serviços de geologia e geofísica para geração de informações sobre as bacias sedimentares brasileiras, de acordo com Plano de Ação anual da ANP. Base legal: Lei nº 9.478/1997, art. 8º, inciso II.

Não foi considerado na execução desta Ação (2050) o valor de R\$ 3,23 milhões, referente ao ano de 2014, dado que tal valor também aparece nos gastos diretos por favorecido (empresa Schumberger Serviços de Petróleo Ltda.).

Entre 2013 e 2017, foram gastos R\$ 420,03 milhões nesta Ação, a qual é operacionalizada pela Agência Nacional do Petróleo.

- Ao Programa “Ciência, Tecnologia e Inovação” (2021) e, dentro dele, à Ação Orçamentária (4156): fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro). Financiamento de estudos e projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (P, D&I) voltados ao setor de petróleo, gás natural, biocombustíveis e da indústria petroquímica de primeira e segunda geração; projetos de formação e capacitação de recursos humanos, incluindo treinamento e aperfeiçoamento de profissionais do setor, por meio de bolsas de estudo, cursos e intercâmbio; avaliação, prevenção e recuperação de danos ao meio ambiente associados ao setor. Os projetos devem ter por objetivo o estímulo à inovação em toda a cadeia de suprimentos, bens e serviços dessa indústria, visando a aumentar a competitividade dos fornecedores e o conteúdo nacional do fornecimento. Base legal: Art. 218 da Constituição Federal e Lei nº 11.540, de 12/11/2007. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Lei nº 11.921, de 13 de abril de 2009. Decreto nº 7.403, de 23 de dezembro de 2010.

Entre 2013 e 2017, foram gastos R\$ 83,2 milhões nesta Ação, a qual é operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

2. **Busca por pessoas jurídicas favorecidas** em três subclasses (CNAE) ligadas aos combustíveis fósseis:
 - Classe: indústria extrativa - petróleo e gás. Subclasse: extração de petróleo e gás natural (Código 6000-0/0).
 - Classe: indústria extrativa - atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural (Código 910600).

Os dados evidenciam um conjunto de empresas que recebem recursos, sendo:

Para extração de petróleo e gás natural (CNAE 910600): um total de R\$ 208,2 milhões, tendo como beneficiárias:

3. A Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) para “Remuneração da Empresa Pré-Sal Petróleo S.A. pela Gestão de Contratos e referentes à Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)” e para “Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)” – valor de R\$ 153 milhões.
4. Diversas empresas privadas (Halliburton Serviços Ltda., Schlumberger Serviços de Petróleo Ltda., Vicel Comércio Indústria e Serviços Ltda., VodaOil Serviços de Petróleo Ltda.; Weatherford

Indústria e Comércio Ltda.; Odebrecht Óleo e Gás S.A.; Seatronics do Brasil Equipamentos Eletrônicos Ltda.; Empresa Brasileira de Serviços e Perfuração Ltda.), que receberam recursos públicos para a execução de diversas ações orçamentárias – valor de R\$ 55 milhões.

Para atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural (CNAE 910600): um total de R\$ 47,8 milhões.

- Para a Petrobras S.A. para “subvenção econômica ao preço do óleo diesel de embarcações pesqueiras” – valor de R\$ 593 mil, sem pagamento no ano de 2017.
- Para a Petra Energia S.A. para “fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de conhecimentos científicos” – valor de R\$ 47 milhões em 2013.
- Para a Shell Brasil Petróleo Ltda. para “desenvolvimento e fabricação de equipamentos para as indústrias nuclear e pesada de alta tecnologia” – valor de R\$ 70 mil em 2015.

SÍNTESE DOS DADOS GASTOS DIRETOS

SUBSÍDIOS NACIONAIS		VALORES CORRENTES (R\$)				
GASTOS DIRETOS	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
TOTAL GASTOS DIRETOS	5.290.138.689	5.967.588.180	8.542.449.523	7.463.596.634	6.071.612.813	33.335.385.840
CCC Conta de Consumo de Combustíveis	4.043.000.000	4.658.000.000	7.223.000.000	6.339.000.000	5.056.000.000	27.319.000.000
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético - Carvão Mineral Nacional	1.004.000.000	1.123.000.000	1.216.000.000	1.005.000.000	909.000.000	5.257.000.000
Serviços de Geologia e Geofísica aplicados à Prospecção de Petróleo e Gás Natural	128.512.158	136.456.344	13.949.892	60.889.643	80.229.073	420.037.109
Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	37.445.709	17.974.246	76.081.021	51.867.066	24.849.814	208.217.856
CT-Petro	29.732.239	31.967.870	13.220.002	6.837.560	1.533.927	83.291.598
Extração de Petróleo e Gás	47.448.583	189.721	198.608	2.366	0	47.839.277

3 – INVESTIMENTOS

A Petrobras é controlada pelo Estado (acionista controlador). O governo federal mantém controle sobre o orçamento de investimento e estabelece limites para este e para as dívidas de longo prazo. Como uma entidade controlada pelo Estado, a empresa entrega suas propostas de orçamento anual para o Ministério do Planejamento e o Ministério de Minas e Energia. Após revisão por estas autoridades governamentais, o Congresso brasileiro deve aprovar o orçamento (Petrobras, 2017).

Os segmentos de negócios nos quais a empresa atua são:

1. **1) Exploração e produção:** abrange as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo bruto, GNL e gás natural no Brasil e no exterior, com o objetivo principal de suprir as refinarias domésticas e vender o excedente de petróleo bruto e produtos petrolíferos produzidos nas plantas de processamento de gás natural para os mercados interno e externo. O segmento de E&P também opera por meio de parcerias com outras empresas. Tais atividades são os maiores componentes da carteira de investimentos.

Em 2016, a produção de petróleo média doméstica diária da empresa foi de 2.144 mbbbl/d, o que representa mais de 85% da produção petrolífera total do Brasil³⁰. A produção doméstica de gás natural foi de 2.910 mmcf/d e a produção internacional foi de 486 mmcf/d.

2. **Refinação, transporte e comercialização:** abrange as atividades de refino, logística, transporte e comercialização de petróleo e derivados no Brasil e no exterior, exportação de etanol, extração e beneficiamento de xisto, bem como participações em empresas petroquímicas no Brasil. A Petrobras é uma das maiores refinarias do mundo: possui 13 refinarias no Brasil, com uma capacidade de destilação líquida total de petróleo de 2.176 mbbbl/d, o que representa praticamente toda a capacidade de refino do Brasil. A maioria das refinarias está localizada perto de nossos oleodutos de petróleo bruto, instalações de armazenamento, tubulações de produto refinado e principais instalações petroquímicas, o que facilita o acesso ao abastecimento de petróleo bruto e aos usuários finais. A empresa opera uma grande e complexa infraestrutura de dutos, terminais e uma frota de embarque para o transporte de produtos derivados de óleo e petróleo para o mercado interno e o de exportação. A Transpetro S.A. domina o segmento intermediário do Brasil, com a propriedade de 99% dos oleodutos dos produtos petrolíferos do país e 59% do armazenamento do produto.
3. **Gás e energia:** abrange as atividades de transporte e comercialização de gás natural produzido no Brasil e no exterior, gás natural importado, transporte e comercialização de GNL, geração e comercialização de energias termelétricas a gás, óleo combustível e óleo diesel e em energias renováveis (incluindo energia solar e fontes eólicas), bem como participação em transportadoras e distribuidoras de gás natural e em usinas termelétricas no Brasil. Neste segmento, também é computado o negócio de fabricação de fertilizantes à base de nitrogênio.
4. **Distribuição:** abrange as atividades da Petrobras Distribuidora S.A., que vende produtos de petróleo, etanol e gás natural veicular no Brasil. Este segmento também inclui a distribuição de operações de produtos petrolíferos no exterior (América do Sul). A Petrobras Distribuidora comercializa derivados de petróleo, etanol, biodiesel e gás natural a clientes varejistas, comerciais e industriais e responde por 31,1% do mercado de distribuição de varejo e atacado brasileiro. A Petrobras tem participação em 21 das 27 empresas estatais de distribuição de gás natural do país.
5. **Biocombustíveis:** setor que abrange as atividades de produção de biodiesel e seus coprodutos, bem como atividades relacionadas ao etanol, como investimentos em ações, produção e comercialização de etanol, açúcar e energia elétrica excedente gerada a partir do bagaço de cana-de-açúcar. Em 2016, a Petrobras forneceu 18% do biodiesel do Brasil.

- 6. Corporativo:** segmento que agrega atividades não atribuídas aos segmentos já listados, notadamente aqueles relacionados à gestão financeira corporativa, despesas corporativas gerais e outras despesas, incluindo despesas atuariais relacionadas com pensões e benefícios médicos para aposentados e seus dependentes.

No período de 2013 a 2017, os investimentos da Petrobras totalizaram US\$ 305,42 bilhões, com um pico histórico em 2013, quando os investimentos alcançaram US\$ 48 bilhões. A partir daquele ano, os investimentos recuaram fortemente em todos os segmentos de negócios, mas em especial no segmento de refino, transporte e distribuição. Este segmento, que – em 2013 – recebeu investimentos de US\$ 14,2 bilhões, 30% dos investimentos totais, em 2017 teve investimentos de US\$ 1,2 bilhão, apenas 9% dos investimentos totais da companhia.

Em contrapartida, apesar da queda, o segmento de E&P ampliou radicalmente sua participação nos investimentos totais da companhia. Em 2013, tais investimentos foram da ordem de US\$ 27,6 bilhões, o que corresponde a 47% dos investimentos totais. Em 2017, tais investimentos recuaram para US\$ 12,4 bilhões, representando, contudo, uma concentração de 82% dos investimentos totais da companhia.

Tal dinâmica de investimentos, fortemente influenciada pela exploração do Pré-Sal, apresenta seus resultados no período recente, quando o Brasil tornou-se um exportador líquido de petróleo e importador líquido de derivados de petróleo. As importações crescentes de derivados de diesel e gasolina, por sua vez, têm sido conduzidas, em sua maioria, por empresas privadas. Em 2017, 78,6% das importações de gasolina e 95,7% das importações de diesel foram feitas por empresas privadas, o que mostra, em contrapartida, uma forte redução da participação da Petrobras como importadora de combustíveis.

QUADRO 5. INVESTIMENTOS POR SEGMENTO DE NEGÓCIO/PETROBRAS (EM MILHÕES/US\$)

Ano	Total do grupo	Exploração e produção	Refino, transp. e com.	Gás e energia	Biocombustíveis	Distribuição	Internacional	Corporativo
2013	48.097	27.566	14.243	2.716	143	514	2.368	547
2014	37.004	24.164	7.778	2.545	112	446	1.513	446
2015	23.058	19.131	2.534	793	43	255		302
2016	15.859	13.509	1.168	717	96	139		230
2017	15.084	12.397	1.284	1.127	35	109		132
Total	305.427	177.841	83.707	21.519	870	3.659	13.362	4.469

Fonte: Petrobras, Relatórios 20F.

Nota: o segmento corporativo compreende atividades que não podem ser atribuídas a outros segmentos, incluindo administração, despesas gerais administrativas e despesas atuariais relacionadas aos benefícios de pensão e assistência médica para funcionários aposentados e seus dependentes.

3 – FINANCIAMENTOS

Financiamentos à Petrobras

A Petrobras detinha, no final do terceiro trimestre de 2016, uma dívida total de US\$ 122,7 bilhões, o que configura o maior endividamento empresarial do mundo (IEA, 2017).

A dívida de longo prazo da empresa consiste, essencialmente, de títulos emitidos no mercado internacional de capitais, financiamento de bancos de desenvolvimento (como o Banco de Desenvolvimento da China – CDB e o BNDES), empréstimos de bancos brasileiros e internacionais e exportação de valores em aberto garantidos por agências de crédito à exportação e agências multilaterais.

Os empréstimos e financiamentos concedidos à Petrobras pelo BNDES, assim como por demais agentes financeiros, destinam-se ao desenvolvimento de projetos de produção de petróleo e gás natural, à construção de navios e de dutos, bem como à construção e ampliação de unidades industriais, entre outros usos diversos.

Nos relatórios anuais que apresentam as informações financeiras e operacionais (Formulários 20F) da empresa entre os anos de 2013 e 2017, foram encontrados os seguintes registros sobre financiamentos.

Em 2013, a empresa, por meio de sua controlada indireta Petrobras Global Trading B.V. (PGT), assinou contrato de financiamento no montante de US\$ 500 milhões, com vencimento em seis anos, taxa de juros Libor de seis meses, além de 1,95% a.a. e pagamento de juros semestral.

Em 29 de janeiro de 2014, a Petrobras, por meio de sua controlada indireta, Petrobras Global Trading B.V. (PGT BV), contratou uma linha de crédito de mercado bancário no montante de US\$ 3 bilhões. Em 14 de fevereiro de 2014, a Petrobras, também por meio de sua controlada indireta, Petrobras Global Trading B.V. (PGT BV), contratou duas linhas de crédito de mercado bancário, no montante de US\$ 1 bilhão.

Em 2015, os financiamentos de longo prazo totalizaram US\$ 17,420 milhões. As principais fontes de financiamento foram financiamentos de longo prazo obtidos junto ao CDB (US\$ 5 bilhões), emissão de notas globais (totalizando US\$ 2,5 bilhões) nos mercados de capitais internacionais e acordos de crédito bilaterais com os bancos brasileiros.

Em 2015, até 30 de abril do mesmo ano, a Petrobras firmou acordos de financiamento (principalmente, linhas de crédito) com bancos comerciais brasileiros e internacionais, no valor de aproximadamente US\$ 10 bilhões, sendo:

1. Em 1º de abril de 2015: linha de crédito de mercado bancário, por meio de sua controlada indireta, Petrobras Global Trading BV (PGT), no montante de US\$ 3,5 bilhões, com vencimento em 10 anos, com China Development Bank (CDB);
2. Em 9 de abril de 2015: contrato de financiamento, por meio de sua controlada integral, Petrobras Distribuidora S.A., com o Banco do Brasil, no valor de R\$ 4,5 bilhões (US\$ 1,5 bilhão), destinado a capital de giro, com vencimento em março de 2021;
3. Em 17 de abril de 2015: aprovação dos seguintes contratos: limite de financiamento pré-aprovado (stand-by) com a Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 2 bilhões (US\$ 0,8 bilhão) e prazo de até 5 anos; limite de financiamento pré-aprovado (stand-by) com o banco Bradesco no valor de R\$ 3 bilhões (US\$ 1,2 bilhão) e prazo de até 5 anos; acordo de cooperação (cooperation agreement) com o banco Standard Chartered para uma operação de “venda com arrendamento e opção de recompra” (sale and leaseback) de plataformas de produção no valor de até US\$ 3 bilhões e prazo de 10 anos.

Em 2016, até o final do 4º trimestre do mesmo ano, foram realizadas captações de aproximadamente US\$ 18,8 bilhões em operações de financiamento/empréstimos de longo prazo, principalmente no mercado de capitais internacionais. Com os recursos captados, foram realizadas recompras de títulos no mercado de capitais internacional, além de pagamento antecipado de operações com o BNDES e rolagem de operações de dívidas, que totalizaram US\$ 17,9 bilhões. Em dezembro de 2016, foi captado, junto ao China Development Bank (CDB), um financiamento no valor de US\$ 5 bilhões, com prazo final para pagamento em 10 anos. Também foram firmadas uma operação de arrendamento com o Banco Industrial e Comercial da China (ICBC), no montante de US\$ 1 bilhão, e uma operação de financiamento com o CDB, no montante de US\$ 5 bilhões.

Financiamentos concedidos pelo BNDES à Petrobras

O BNDES é o principal agente financiador interno da Petrobras e é também seu maior acionista público, com 6,87% das ações, juntamente com outros 9,7% das ações controladas pelo BNDESPar.

No portal de transparência do BNDES está registrado, entre 2013 e 2018, um valor total contratado, pela Petrobras, de R\$ 12,23 bilhões, dos quais:

1. R\$ 9,87 bilhões foram contratados pela Petrobras Netherlands B.V.;
2. R\$ 1,51 bilhão foram contratados pela Petrobras S.A.;
3. R\$ 849 milhões foram contratados pela Transpetro.

Os valores financiados pelo BNDES, assim como pelos demais bancos públicos, não compõem os subsídios ao setor, uma vez que já estão computados nos investimentos, os quais são, em parte, custeados por meio de tais financiamentos.

Financiamentos concedidos pelo BNDES a empresas privadas na área de E&P

O banco de dados do BNDES especifica os financiamentos por setor e subsetor CNAE e agrupamentos que levam em consideração os códigos CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômica) e os produtos do BNDES (setor e subsetor de atividades do BNDES). Optamos por realizar a pesquisa a partir dos subsetores, fazendo filtros e checagem do perfil das empresas que estariam ligadas ao subsetor de E&P.

Os dados encontrados até aqui indicam a existência de 23 empresas que operam em diversos segmentos ligados a E&P, tais como construção de embarcações, manutenção de equipamentos subsea, construção de rebocadores. Este primeiro levantamento carece, contudo, de uma checagem mais cuidadosa para algumas empresas/contratos, dado que as informações disponíveis nos sites das empresas e no banco de dados do BNDES não permitem afirmar tratar-se de financiamentos exclusivamente ligados a E&P de petróleo e gás.

Os valores contratados pelas 23 empresas entre 2013 e 2017 totalizam R\$ 3,7 bilhões.

Pesquisa similar deverá ser feita para o segmento de refino, petroquímico, de transporte e distribuição. No caso das refinarias, o Brasil possuía 17 refinarias em 2016, com capacidade de refino de 2,3 milhões de barris/dia e das quais quatro eram operadas por empresas privadas.

No setor petroquímico, a Petrobras também é acionista de empresas que também são financiadas pelo BNDES. É o caso da Braskem, maior grupo petroquímico da América Latina, controlado pela Odebrecht, com 50,1% do capital (sendo que a Petrobras detém 47% das ações), e também da Deten Química S.A. (sendo que a Petrobras detém 28% de participação).

Cabe registrar que, em outubro de 2017, o governo editou um decreto, voltando atrás na inclusão da participação da Petrobras nas duas empresas do Programa Nacional de Desestatização (PND)³¹.

³¹ <https://oglobo.globo.com/economia/governo-tira-fatia-da-petrobras-na-braskem-do-programa-de-privatizacoes-21964465>

UMA AGENDA EM TRÊS ATOS: CONHECER, AVALIAR, REFORMAR!

Financiamentos à Petrobras

A aridez e a complexidade dos subsídios aos combustíveis fósseis, além dos diversos interesses e das forças que os movem e dos múltiplos impactos envolvidos em um processo de reforma, planejado ou não, requerem esforços múltiplos, sistemáticos e de distintos atores (públicos e privados, governamentais e não governamentais).

O compromisso, voluntário, assumido pelo governo brasileiro junto ao G20, de progressiva eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis é uma oportunidade política para abertura de espaço para o debate interno. O esforço aqui realizado é apenas um primeiro passo para a identificação de quais são, quanto são, quem se beneficia e quais são os custos sociais e ambientais de tais subsídios. Não é uma tarefa fácil, nem de curto prazo, mas é inadiável.

Uma agenda propositiva, na visão do Inesc, deveria ser construída em três frentes paralelas: i) conhecer com mais exatidão quais são e quantos são os subsídios, mas para isso necessita-se de mais transparência (para tal, fez-se necessário rediscutir o conceito brasileiro de gastos tributários); ii) avaliar quais subsídios são mais custosos, danosos e de reforma mais factível, o que requer um esforço de organizações como o Inesc, mas que precisa ser assumido pelo próprio governo; e iii) reformar tal âmbito, a partir de uma agenda de compromisso de médio prazo.

Nesse sentido, esperamos que este estudo contribua para iniciar o diálogo com órgãos de governo, com especialistas no tema, com outras organizações que possam se somar a esta iniciativa e com a população em geral.

Na sequência, são destacados achados que ancoram uma agenda propositiva:

- **Opacidade dos gastos tributários:**

1. Todas as renúncias identificadas carecem de transparência acerca das metodologias utilizadas para a sua mensuração por parte da Receita Federal do Brasil (RFB), de mecanismos de acompanhamento e avaliação. E mais: alguns gastos tributários violam regra legal que estabelece a obrigação de definição de prazo de vigência da desoneração. Esta é uma das lacunas já apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão TCU nº 1205/2014.
2. O Repetro, regime aduaneiro que configura a renúncia mais relevante para o segmento Upstream do Petróleo, caracterizado por elevados custos e investimentos, não tem estimativas publicadas nos demonstrativos de Gastos Tributários da RFB. O mesmo acontece com outro regime aduaneiro, o Repex.
3. O conceito de gastos tributários não é capaz de separar as desonerações que integram das que não integram a estrutura básica do sistema tributário, o que amplia a margem para o uso indevido de critérios. O conceito de gastos tributários não tem uma definição consensual, podendo ser mais ou menos restritivo entre os países. O conceito no Brasil é mais restritivo, o que permite que práticas consideradas como gastos tributários em outros países não sejam aqui.
4. Todas as renúncias relativas aos regimes Repetro, Repex, Reidi, Reporto às termoeletricas, igualmente, assim como as isenções fiscais de âmbito regional, carecem de maior transparência no detalhamento de setores e subsetores beneficiados e valores.
5. A transparência envolvendo os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis é ainda mais crítica: i) as perdas de recursos da Cide-Combustíveis e PIS/Cofins não são estimadas nos demonstrativos de gasto tributário da RFB. A Cide-Combustíveis é

estimada na carga tributária (2015), mas não ocorre o mesmo no caso do PIS/Cofins; ii) na Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) não é possível identificar quais subsídios são pagos pelo consumidor brasileiro e quais são oriundos de transferência de recursos públicos.

6. Com a aprovação da Lei nº 13.586/2017, os subsídios aos combustíveis fósseis deverão crescer de forma expressiva e beneficiar não somente a Petrobras, mas também as petroleiras estrangeiras.

Agenda propositiva:

Conhecer:

7. Diálogo com a Receita Federal para a discussão do conceito de gastos tributários e para a construção de metodologia de mensuração desses gastos aplicados aos combustíveis fósseis de modo que considere a distinção entre subsídios à produção e ao consumo, em linha com as lacunas e sugestões já apontadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 1205/2014. Seria útil, ainda, que a norma legal apresentasse algumas diretrizes que orientassem a composição da estrutura básica do sistema tributário.
 - Aprovação da proposta legislativa que acaba com o sigilo fiscal dos beneficiários de Gastos Tributários no Brasil, o que permitiria identificar quais são os beneficiários vinculados ao setor de Óleo&Gás.
 - O monitoramento anual e de médio prazo dos subsídios adicionais garantidos pela Lei nº 13.586/2017 é um passo importante na construção de uma agenda rumo à reforma dos subsídios aos fósseis.

Avaliar:

- A reforma de subsídios ao consumo de combustíveis fósseis pode ter importantes implicações econômicas e sociais, de cunho nacional e regional. Depois que sejam conhecidos de forma melhor, os subsídios precisam ser adequadamente avaliados e, em circunstâncias apropriadas, reformados.
- A necessária reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis requer uma avaliação de quais subsídios são mais impactantes ambientalmente, considerando-se também quais são mais custosos, equivocados e injustos do ponto de vista socioambiental, assim como aqueles que são de eliminação mais factível no curto e médio prazos, seja em função do ambiente político mais favorável, seja em função da presença de alternativas econômico-social-ambientais à substituição do uso de combustíveis fósseis por outras fontes. A construção desta agenda propositiva, dada a sua complexidade e considerando-se as barreiras à sua implementação, deve ser parte de um esforço que agregue várias forças e instituições.

- **Opacidade dos financiamentos públicos subsidiados orientados ao setor de O&G:**

O BNDES, principal banco público nacional de financiamento ao setor de O&G, tem conseguido um avanço importante em termos de transparência dos contratos de financiamento como também de explicitação de metodologias para estimar subsídios explícitos e implícitos embutidos em suas operações. Contudo, não há um esforço específico do Banco para mensuração dos subsídios, explícitos e implícitos, a partir de uma visão setorial (no caso, para o setor de O&G). Em que pese o atual cenário de descapitalização do Banco e de redução dos investimentos e financiamentos da

Petrobras, este é um desafio que se mantém relevante na direção de desvendar quais são os subsídios vinculados ao financiamento público ao setor.

Agenda propositiva:

Conhecer: diálogo com o BNDES para estimular a realização de estudo setorial de subsídios, metodológico e prático, para estimar os referidos subsídios.

Conhecer, avaliar, reformar!

Dadas as muitas lacunas de transparência aqui evidenciadas, há que se reconhecer a necessidade de uma mensuração mais robusta, o que deveria ser tarefa do próprio governo brasileiro, como parte do seu compromisso junto ao G20.

Tal mensuração deve estar em linha com outros compromissos também assumidos, em especial o Acordo do Clima (INDC) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Neste sentido, um primeiro e grande desafio seria a inclusão do Brasil na estratégia de revisão de pares, acordada entre ministros das Finanças do G20, em 2013.

Nesta revisão, os países dialogam mais detidamente sobre metodologias para mensuração e avaliação dos subsídios, enfrentando questões em aberto não só sobre o escopo do que deveria ser considerado subsídio no contexto de cada país, mas também o que seria um subsídio “ineficiente” ou que levaria ao “desperdício”.

No processo de construção dos relatórios, além dos dois países pares, outros países e a OCDE também participam por meio de especialistas revisores. Entre os aspectos positivos relatados no processo estão a aprendizagem mútua e uma compreensão mais realista dos desafios enfrentados pelos esforços de reforma. Um efetivo envolvimento de instituições não governamentais e da opinião pública neste processo seria, contudo, um esforço adicional e central para que se avance no desafio de conhecer, avaliar e reformar os subsídios aos combustíveis fósseis.

▶ SIGLÁRIO

AFRMM – Adicional de Frete da Marinha Mercante
AGU – Advocacia Geral da União
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCC – Conta de Consumo de Combustíveis
CDB – China Development Bank
CDE – Conta de Desenvolvimento Energético
CGU – Controladoria Geral da União
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
E&P – Exploração e Produção
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GLP – Gás Liquefeito de Petróleo
IEA – International Energy Agency
II – Imposto de Importação
IISD – International Institute for Sustainable Development
INDC – Intended Nationally Determined Contributions
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
IN SRF – Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IRS - Internal Revenue Service
MP – Medida Provisória
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
O&G – Óleo e Gás
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCI – Oil Change International
ODI – Overseas Development Institute
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
OPEC – Organização de Países Exportadores de Petróleo
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PGT - Petrobras Global Trading B.V.
PIB – Produto Interno Bruto
PIS/COFINS – Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PND - Programa Nacional de Desestatização
PPA – Plano Plurianual

PPSA - Pré-Sal Petróleo S.A.
REIDI – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
REPENEC – Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
REPETRO – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural
REPEX – Regime Aduaneiro Especial de importação de petróleo bruto e seus derivados
REPORTO – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária
RFB – Receita Federal do Brasil
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU – Tribunal de Contas da União
TIR - Taxa Interna de Retorno

Planilha em excel com dados e fontes: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/planilha-estudo-combustiveis-fosseis-2013-2017/view>

▶ EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Luiz Gonzaga de Araújo
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual

Conselho Fiscal

Ervino Schmidt
Iliana Alves Canoff
Romi Márcia Bencke
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Ana Carolina Soares
Ana Paula Felipe
Marcela Coelho M. Esteves

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleomar Souza Manhas
Grazielle Custódio David
Leila Saraiva Pantoja
Márcia Hora Acioli
Matheus Peres Machado Magalhães
Yuriê Baptista César

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Assessoria de Comunicação

Silvia Alvarez

Educadora Social

Thallita de Oliveira

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Pablo dos Santos Lages

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Lucas Daniel Rodrigues de Souza

Lucas Miguel Salomão Meireles

Thaís Vivas

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation

Christian Aid

Embaixada da França

Fastenopfer

Fundação Heinrich Böll

Fundação Ford

GDF – CDCA / Secretaria da Criança

GDF – Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade

Racial e Direitos Humanos

IBP – Center on Budget and Policy Priorities

Instituto C&A

Kindernothilfe - KNH

Norwegian Church Aid

Open Society Foundations

Oxfam Brasil

Pão para o Mundo

União Europeia

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura

- Edifício Márcia

CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

