SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR.

OUTUBRO DE 2020

inesc

SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR.

Brasília, outubro de 2020

inesc

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 4

METODOLOGIA.....7

O QUE DIZEM OS NÚMEROS PARA 2019 12

DESTAQUES POR CATEGORIAS DE DENÚNCIAS DE RECEITAS.....16

- Outras Renúncias 17
- Gastos Tributários 20
- Gastos Diretos 23

UMA VISÃO DOS SUBSÍDIOS AO LONGO DOS ANOS.....25

ELEMENTOS PARA O DEBATE PÚBLICO
Incentivos e Subsídios aos Combustíveis Fósseis.....30

ANEXO METODOLÓGICO.....34

SIGLÁRIO.....39

EXPEDIENTE.....41

APRESENTAÇÃO

Para estimular um amplo debate público sobre os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil, o Inesc lança a terceira edição do estudo "Conhecer, Avaliar, Reformar". O presente estudo reúne um conjunto de dados, entre públicos e inéditos, sobre as principais categorias destes incentivos para o ano de 2019 e também para a série 2015 a 2019.

O Inesc reconhece que o desafio de medir e reformar os incentivos aos combustíveis fósseis é hercúleo e vai além das dificuldades metodológicas, do conteúdo técnico e da falta de transparência dos governos, se tratando de um problema de âmbito nacional.

Apesar disso, o tema dos combustíveis fósseis tem hoje importância global, especialmente na agenda do clima. A queima de petróleo, gás e carvão - que respondem por mais de 80% do uso global de energia primária - é a principal fonte dos gases de efeito estufa que impulsionam o aquecimento global. Reformar subsídios torna-se, nesse contexto, um caminho estratégico para desestimular o crescimento da produção e consumo e desvincular trajetórias de crescimento do uso de fósseis.

É como parte de um contexto de enfrentamento multilateral ao problema dos subsídios que o Brasil assumiu, como integrante do G20, o compromisso de reformar tais subsídios. Segundo estimativas conjuntas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Agência Internacional de Energia (AIE) os subsídios combinados para consumo e produção no ano de 2019 totalizaram US$ 478 bilhões em 77 economias. Vale dizer que nas estimativas da AIE os subsídios brasileiros ao consumo não são computados, pois o Brasil não é um dos países membros da OCDE.

A questão chave é que o problema dos subsídios aos fósseis no Brasil, embora esteja associado aos sistemas tributários e demais incentivos fiscais, creditícios e financeiros de cada país, é hoje parte de um problema global. Assim, os esforços de mitigação doméstica, sendo a reforma de subsídios parte importante destes, devem ser colocados em um contexto global onde economias estão indissociavelmente conectadas a fluxos de comércio internacional e à demanda doméstica final também em escala global.

Construir uma visão pública sobre o tema no Brasil, dada suas amplas conexões com questões políticas, econômicas, sociais, ambientais e climáticas que impactam toda a

vida e a sociedade, é fundamental para caminhar na direção da eliminação de tantos incentivos, benefícios e subsídios aos fósseis.

Em termos gerais, sob a ótica da empresa ou setor beneficiado, incentivos e subsídios representam uma redução de seus custos de produção ou distribuição. Eles podem assumir diferentes formas. Seja, por exemplo, por meio de isenção, remissão, redução de base de cálculo de tributos ou contribuições, ou por meio de gastos diretos realizados pelo governo em apoio ao desenvolvimento do setor, sob a forma de financiamentos com condições diferenciadas daquelas observadas no mercado ou, ainda, no caso de empresas estatais, pode haver subsídios na forma de investimentos via orçamento a elas destinado.

Sob a ótica dos governos, os incentivos são em tese justificados em benefício da coletividade por meio, por exemplo, da maior geração de riqueza que se reverte em mais renda e empregos, no desenvolvimento de uma região ou de um setor, segmento e/ou tecnologia considerados estratégicos. Ademais, na base da argumentação em favor de incentivos e subsídios, está presente recorrentemente a hipótese de que maiores investimentos não seriam alcançados sem que eles existissem.

Sob a ótica dos consumidores, subsídios são em termos gerais justificáveis em casos de equiparação de condições de vida entre populações, grupos populacionais ou regiões, ou também em casos de sustentação de preços que são considerados essenciais seja do ponto de vista das famílias ou da economia, desejavelmente de ambas.

Logo, incentivos e subsídios não são necessariamente bons, ruins ou neutros, também por isto sua análise e avaliação revestem-se de alta complexidade. Um bom exemplo é o caso da isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para carros zero quilômetro. A medida, em tese, beneficiou consumidores e produtores que tiveram suas compras e vendas aumentadas, entretanto piorou as condições de mobilidade nas cidades, aumentou as emissões de CO2 e retirou recursos da educação, visto que o IPI é parte da cesta de financiamento da política.

Medir, reformar e, até mesmo, eliminar tais incentivos direcionados aos combustíveis fósseis é, portanto, um desafio tão complexo quanto urgente. Primeiro, devido à situação brasileira de crise econômica e fiscal e necessidade de financiamento de políticas públicas. Segundo, pela questão climática e da transição energética, o que configura uma questão premente e global.

Com esta publicação, damos seguimento ao trabalho iniciado em 2018 e continuamos defendendo a urgência de **se conhecer, avaliar e reformar os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil.**

O estudo está dividido em quatro partes. Na primeira são registradas as principais escolhas metodológicas adotadas, que seguem alinhadas ao estudo lançado em 2018.

Na segunda parte, é feita análise dos números para 2019 e o que eles revelam em termos de comportamento geral das categorias de análise (gastos tributários, outras renúncias, gastos diretos) e modalidades (subsídios ao consumo e subsídios à produção). Já na terceira, são apresentados os principais destaques para os números de 2019. Na quarta seção é apresentada uma visão retrospectiva do comportamento dos subsídios ao longo dos últimos cinco anos. Por fim, na quinta parte são apresentadas questões que o Inesc considera centrais no debate público sobre o tema.

O Inesc agradece ao Instituto Clima e Sociedade (ICS) pelo apoio dado a esta iniciativa.

Responsabilidade técnica pelo estudo: Alessandra Cardoso, Cassia Cristina Pinheiro Lopes, Cleo Manhas, Livi Gerbase, Thais Virga.

METODOLOGIA

Definir subsídios e incentivos aos combustíveis fósseis constitui desafio de grande complexidade, não só no Brasil, mas em todo o mundo. Não se encontra um conceito único e padronizado em termos internacionais, existem distintas óticas de mensuração e, além do mais, os países possuem diferentes sistemas tributários e padrões de referência para medir desvios em relação aos seus sistemas.

Tal como nas duas edições anteriores[1], o presente estudo tem como ponto de partida a metodologia desenvolvida pelo *Overseas Development Institute* (ODI) - em parceria com a *Oil Change International* (OCI)[2] e aplicada aos países do G20. Contudo, foram adaptadas caracterizações atinentes à realidade brasileira. Estas metodologias, por sua vez, se utilizam e adaptam conceitos internacionalmente construídos, em especial com base na Organização Mundial do Comércio (OMC) e OCDE, sendo esses:

A OMC considera a ocorrência de subsídios, em termos gerais, quando há contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior de um território, por intermédio, por exemplo, de:

- Transferências diretas de fundos ou obrigações (via empréstimos, garantias e/ou aportes de capital);
- Quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (caso de incentivos, benefícios e bonificações fiscais);
- Fornecimento ou aquisição de bens ou serviços além dos destinados à infraestrutura geral;
- Pagamentos a um sistema de fundos;
- Quando um órgão público confia ou instrui um órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos itens anteriores, as quais, normalmente, seriam incumbência do governo.
- Quando há qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do *"General Agreement on Tariffs and Trade - GATT"* (1994) e, com isso, se confira uma vantagem.

[1] As quais podem ser consultadas em: https://www.inesc.org.br/campanhas/campanha-combustiveis-fosseis/.

[2] A esse respeito ver: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9989.pdf.

A OCDE divide os subsídios aos combustíveis fósseis em:

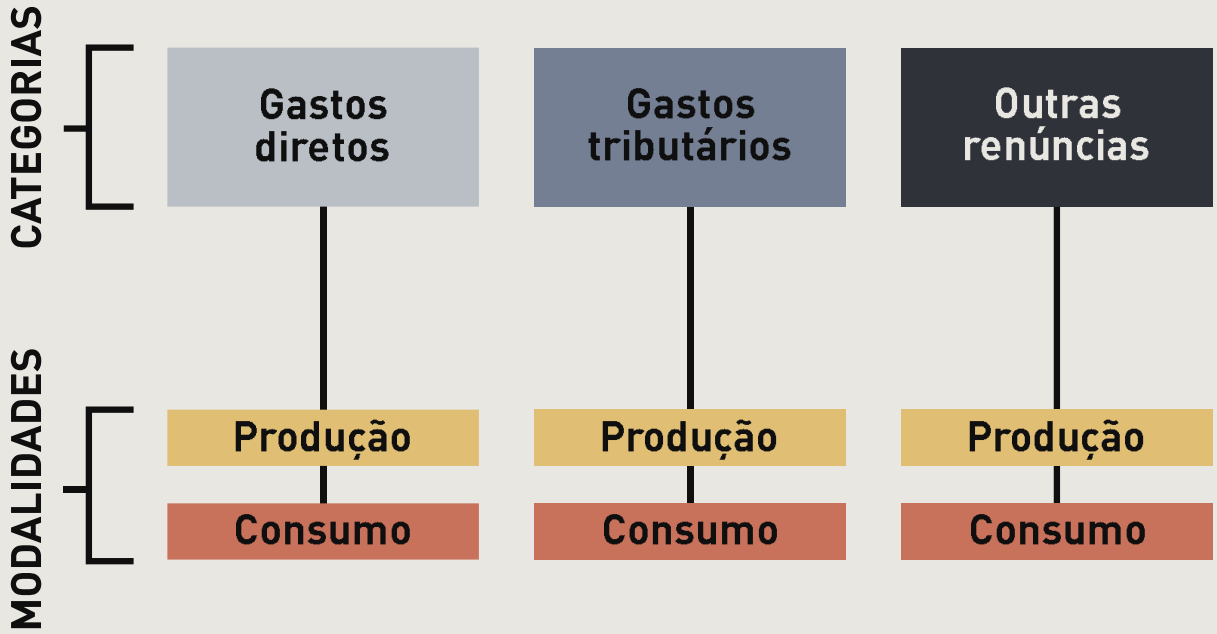
- Gastos Tributários: gastos tributários fornecem benefícios ou preferências (i.e. renúncias, desonerações, deduções, diferimentos, alteração de alíquotas, modificação da base de cálculo) para a produção ou o consumo de combustíveis fósseis, tanto em termos absolutos quanto relativos a outras atividades ou produtos. Nessa acepção, os gastos tributários são 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/.
- Gastos Diretos: despesas 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.
- Subsídios concedidos na forma de Investimentos e Financiamentos (os quais não consideramos nos estudos para o caso brasileiro – ver a metodologia do estudo publicado em 2018).

No Brasil, a interpretação normativa do conceito de subsídios é mais restritiva do que os conceitos internacionais e refere-se à transferência direta de recursos, do ente público para o privado, como medida para corrigir distorções do preço no mercado, para equilibrar a concorrência ou estimular a produção e o consumo de determinado bem. Trata-se de "subvenções econômicas", nos termos dos arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Seguindo o compromisso assumido de contínuo aperfeiçoamento do monitoramento de subsídios, incentivos e renúncias relacionados aos fósseis, no presente estudo o Inesc reforça e qualifica algumas das principais opções conceituais e metodológicas para caracterização desses incentivos, assim como especifica a escolhas de categorias e modalidades de análise.

Em síntese, o Inesc manteve a metodologia adotada em 2019, com pequenas alterações que podem ser encontradas nos Anexos Metodológicos do presente estudo. Nesse sentido, esse estudo adota a linha de interpretação recomendada pela OMC e utiliza categorias (gastos diretos, gastos tributários) conforme conceitos da OCDE que são também adotados pela ODI/OIC. Adicionando aos conceitos utilizados pelas instituições internacionais, porém, fez-se a opção metodológica de separar gastos tributários de outras renúncias. Isto se justifica no Brasil porque uma diversidade de Regimes Especiais e de outras renúncias não são enquadrados no conceito de Gastos Tributários utilizado pela Receita Federal do Brasil (RFB).

A metodologia do Inesc utiliza três categorias e duas modalidades de análise quanto ao setor de O&G, conforme organograma e caracterizações a seguir:



Gastos diretos	Gastos tributários	Outras renúncias
Transferências de recursos públicos para beneficiar o setor produtor, por exemplo, gastos públicos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) voltados ao desenvolvimento de tecnologias ou para perfurações exploratórias, ou, ainda, para investimentos em infraestruturas que beneficiam diretamente o setor. São também classificados como gastos diretos as subvenções que visam à redução do preço de combustíveis, a exemplo das subvenções para redução do preço do óleo diesel.	Constituem os "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, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte", conforme conceito adotado pela Receita Federal.	São desonerações de caráter geral, introduzidas por meio de redução da carga tributária incidente sobre um setor/segmento/atividade econômica. São calculadas de acordo com a regra tributária anterior à criação do incentivo e utiliza como referência o primeiro ano presidencial.

Subsídios à produção

Aqueles orientados às empresas, públicas ou privadas, em três distintas fases da cadeia produtiva relacionada, e que, no geral, têm o efeito de favorecer a lucratividade do setor.

Upstream

Referente às atividades de busca, identificação e localização das fontes de óleo, além do transporte deste óleo extraído até as refinarias, onde será processado, numa etapa de atividades denominada de Exploração e Produção (E&P).

Midstream

Onde os hidrocarbonetos são transformados em produtos prontos para uso específico (gasolina, diesel, querosene, GLP, nafta, óleo lubrificante), na etapa de "Refino".

Downstream

Referentes à logística, ou, o transporte dos produtos da refinaria para a distribuição e comercialização dos derivados do petróleo.

Subsídios ao consumo

Orientam-se à redução de custo dos combustíveis para o consumidor, seja para o transporte público, privado ou de cargas, ou para a geração de energia elétrica.

Energia elétrica

Transporte

Período e Moeda

O levantamento foi realizado para o período de 2015 a 2019. Os valores são apresentados em reais (preços correntes), na versão em inglês esses serão apresentados em dólares dos Estados Unidos da América (EUA) com base em valores médios anuais conforme US Revenue Service (IRS)

O quadro a seguir apresenta os subsídios por categoria, modalidade e fonte oficial para os dados.

Subsídios aos Combustíveis Fósseis
Por Categoria, Modalidade e Fonte de Dados

Produção Consumo

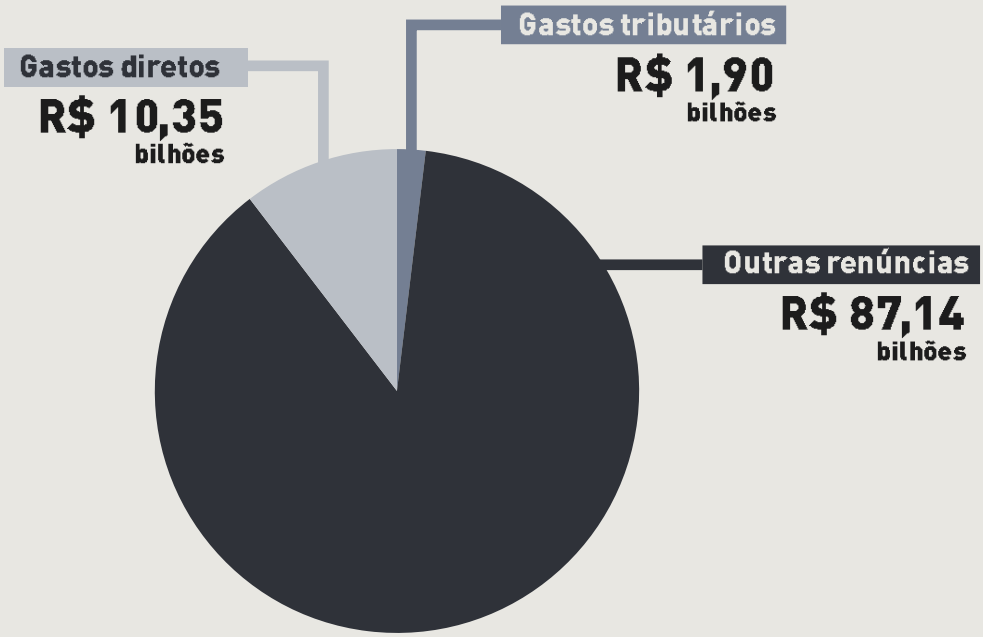
Subsídios e Incentivos	Categoria	Fonte
REPETRO	Outra Renúncias	Lei de Acesso à Informação (LAI)
Lei Nº 13.586/2017		
Cide combustíveis diesel		Série histórica do volume (em m³) das vendas de derivados de petróleo e etanol da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
Cide combustíveis gasolina		
PIS/Cofins para diesel		
PIS/Cofins para gasolina		
REPENEC: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera Nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.	Gastos Tributários	Estimativas de Gasto Tributário (GT), base efetiva 2017 (Série 2015 a 2020) publicados pela Receita Federal do Brasil (RFB).
REIDI: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura (REIDI Energia).		
REPORTO: Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária. (REPORTO Transporte).		
Termoeletricidade		
Gás Natural Liquefeito		
Investimentos em Infra-Estrutura (Energia). *		
Petroquímica - Indústria.		
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	Gastos Diretos	Aneel
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético		
CT-Petro		Extração do Portal Siga Brasil, considerando execução financeira atualizada pelo IPCA.
Serviços de Geologia e Geofísica aplicados à Prospecção de Petróleo e Gás Natural		
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território nacional		

O QUE DIZEM OS NÚMEROS PARA 2019

Em 2019, no Brasil, os subsídios aos combustíveis fosseis totalizaram R$ 99,39 bilhões. É interessante notar que a maior parte desses subsídios tem origem em outras renúncias tributárias (87,7%) e se destinam a subsidiar sobretudo o consumo (64%).

Incentivos aos Combustíveis Fósseis, por Categorias

2019



Esse expressivo valor correspondeu a 1,36% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2019. No mesmo ano, isto equivaleu a, por exemplo, 3 anos do Programa Bolsa Família (R$ 30 bilhões no orçamento de 2019) a quase 29 vezes o orçamento total do Ministério do Meio Ambiente (R$ 3,44 bilhões no orçamento de 2019).

Modalidades de Incentivos / Subsídios
2019

Esse expressivo valor correspondeu a 1,36% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2019. No mesmo ano, isto equivaleu a, por exemplo, 3 anos do Programa Bolsa Família (R$ 30 bilhões no orçamento de 2019) a quase 29 vezes o orçamento total do Ministério do Meio Ambiente (R$ 3,44 bilhões no orçamento de 2019).

Tais incentivos beneficiam produtores e consumidores. Aos produtores foram concedidos R$ 36,27 bilhões (o que corresponde a 36,5% do total), em especial por meio dos diversos Regimes Especiais de tributação ao setor de Óleo & Gás, sendo o maior deles o Repetro. Este Regime venceria em 2020, mas foi renovado até 2040 (Lei nº 13.586/2017), após intensos diálogos do setor público com grupos de interesse ligados ao setor de petróleo. O regime não foi apenas renovado, mas ampliado e renomeado nos últimos anos, assumindo duas identidades, o Repetro-Sped e o Repetro-Industrialização, regulamentados, respectivamente, nas Instruções Normativas RFB n.º 1.880 de 2019 e RFB nº 1.901 de 2019.

Ao consumo, foram concedidos em 2019 cerca de R$ 63,12 bilhões (o que corresponde a 63,5% do total). É considerado como parte deste montante o diferencial entre alíquotas relativas ao Pis/Cofins e Cide-Combustíveis aplicados à gasolina e ao óleo diesel e cobradas em 2019 e aquelas originalmente aprovadas nas legislações que dão base a esta cobrança. É também computada nesta modalidade todo o orçamento da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC).

Os números impressionam pela grandeza, especialmente em um contexto de baixíssimo crescimento e de implementação de medidas de austeridade. O crescimento do PIB no ano foi de 1,1%, um crescimento baixo, ainda mais tendo em conta as retrações vividas em 2015 e 2016. Aprofundaram-se em 2019 as crises política, econômica e social no país, em paralelo à trajetória do crescente número de desempregados, subocupados e desalentados, bem como da contínua perda no ritmo dos investimentos públicos e privados, estes últimos em crescente reticência ao nebuloso cenário político interno.

Em paralelo, as medidas de ajuste fiscal resultaram em cortes gerais no orçamento, com especial peso para políticas públicas sociais e ambientais chamadas discricionárias. Isto, com efeitos na amplificação tanto do cenário de crise econômica, quanto do ataque a direitos humanos . Em suma, os cenários interno e externo em 2019 reforçaram a urgência de aprofundamento no debate em torno dos subsídios voltados aos fósseis no Brasil. E isso tudo, antes da pandemia do Covid-19 e seus fortes efeitos nos mercados de petróleo e gás, advindos da abrupta contração da circulação no mundo.

No meio de uma recessão econômica que completou seis anos em 2019, a renúncia fiscal conforme estimado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) atingiu R$ 348,4 bilhões, correspondendo a 4,8% do PIB no ano passado, um aumento em relação a 2018 quando alcançara 4,6% do mesmo produto. Vale dizer que a forte elevação das renúncias, no período de 2015 a 2017, mostrou-se ineficaz como tentativa de reversão do cenário de recessão e aprofundou a crise fiscal brasileira, além de comprometer a base de financiamento da Previdência Social. Como afirma o TCU quanto ao conjunto de benefícios tributários que impactam diretamente na arrecadação da Previdência Social, o volume de renúncias chegou a R$ 62,1 bilhões em 2019.

Contudo, existem outros bilhões oriundos de renúncias, destinados à grandes empresas e consumidores e que não são tratados como renúncia nem pelo TCU e nem como Gastos Tributários pela Receita Federal, conforme explicação no anexo metodológico.

A maior parte (87,7%) dos valores que o Inesc apresenta como incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis está relacionada a estas renúncias não computadas pelos órgãos oficiais. O objetivo ao apresentar estes números é chamar atenção para a importância de um debate técnico e político sobre estes valores, seu sentido e efeitos potenciais, seja do ponto de vista da perda da capacidade de arrecadação e da consequente erosão da base de financiamento de políticas sociais, seja em função dos seus efeitos climáticos.

Em relação ao segundo ponto, referente ao clima e a transição energética, a questão desses incentivos e subsídios adquire importância adicional. As emissões de combustíveis fósseis tornaram-se a fonte dominante de emissões antropogênicas para a atmosfera desde os anos de 1950 do século passado e continuam sua trajetória de ascensão até o presente . Em termos globais, em 2019 houve incremento das emissões associadas aos combustíveis fósseis em 0,6% se comparado a 2018. Apesar de 2019 apresentar uma queda no ritmo de crescimento destas emissões, o aumento contínuo e acumulado torna o desafio da reversão do processo de aquecimento global gigantesco.

No Brasil, as emissões associadas aos combustíveis fósseis são a terceira maior fonte de emissões. Segundo o Observatório do Clima e o Sistema de Estimativas de

Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), em 2018 o Brasil emitiu 1,9 de toneladas brutas de Gases de Efeito Estufa, sendo que 44% provenientes de mudanças do uso da terra, 25% da agropecuária e 23% em energia, incluindo atividades que utilizam combustíveis fósseis, além de 5% para resíduos e 5% para processos industriais.

Com um papel geopolítico central na oferta global de combustíveis fósseis, o país tem também um papel estratégico na redução da produção e queima de fósseis em nível global. Por isto, os países do G20, entre eles o Brasil, em 2013 assumiram o compromisso internacional de revisão desses subsídios como parte da estratégia de redução da produção e do consumo de combustíveis fósseis.

Dito isto, é importante destacar que apesar do Brasil possuir um papel ímpar nesse cenário internacional, como país com grandes reservas e produção de combustíveis fósseis, ele também possui uma matriz energética e elétrica que é considerada entre as mais limpas do mundo.

Vale dizer que a qualificação, em especial da matriz elétrica brasileira, como sendo limpa se deve em grande parte ao peso da geração hidrelétrica, o que é sabidamente questionável. Nesta conta não se considera, por exemplo, o desmatamento indiretamente associado à construção de grandes hidrelétricas na Amazônia e mesmo as inúmeras denúncias de violação de direitos associadas a empreendimentos hidrelétricos. Adicionalmente, recente estudo científico da Nature Communications aponta que algumas barragens de várzea na Amazônia podem, na verdade, ultrapassar as taxas de emissão de carbono das usinas de combustível fóssil .

É importante ressaltar esse ponto, tendo em vista que o suposto caráter "limpo" da matriz elétrica brasileira tem sido recorrentemente utilizado para justificar um baixo perfil de medidas governamentais de enfrentamento às emissões nos setores de energia e indústria.

Ademais, como os subsídios aos fósseis constituem peça chave na estratégia global de retirada de estímulos ao crescimento da produção e ao consumo, o tema dos incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil também tem papel central no debate internacional sobre mudanças climáticas.

Sendo assim, perguntamos: o que justifica tantos incentivos, renúncias e subsídios relacionados aos combustíveis fósseis no contexto atual? Eles são mesmo necessários? Quem se beneficia deles? Quais suas consequências para o país, em termos econômicos? E aos direitos das pessoas e para o meio ambiente?

DESTAQUES POR CATEGORIAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS

Na sequência são apresentados dados detalhados para cada categoria de incentivo e subsídio para o ano de 2019 (valores em R$ - Reais correntes).

Subsídios aos Combustíveis Fósseis, 2019

(valores em bilhões de reais correntes)

OUTRAS RENÚNCIAS	2019	Variação 2018/2019
Repetro	R$28,02	77,1%
Lei Nº 13.586/2017	R$6,35	12,9%
Cide combustíveis diesel	R$18,10	-1,6%
Cide combustíveis gasolina	R$29,01	-0,5%
Pis/Cofins para diesel	R$5,67	96,6%
TOTAL DE OUTRAS RENÚNCIAS	**R$87,15**	**21,0%**

GASTOS TRIBUTÁRIOS	2019	Variação 2018/2019
REIDI (Função Orçamentária – FO: Energia)	R$0,50	4,9%
REPORTO (FO Transporte).	R$0,19	5,1%
Termoeletricidade	R$0,49	-6,7%
Gás Natural Liquefeito	R$0,20	-33,4%
Investimentos em Infra-Estrutura (FO Energia)	R$0,25	60,4%
Petroquímica (FO Indústria).	R$0,26	-13,2%
TOTAL DE GASTOS TRIBUTÁRIOS	**R$1,90**	**-2,0%**

GASTOS DIRETOS	2019	Variação 2018/2019
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	R$6,56	5,5%
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU)	R$2,06	-59,3%
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético	R$0,72	-7,9%
00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)	R$1,00	5,9%
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo (ação 2050)	R$0,00	-82,8%
Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro) (ação 4156)	R$0,01	1408,9%
TOTAL DE GASTOS DIRETOS	**R$10,35**	**-20,6%**
TOTAL GERAL	**R$98,40**	**14,5%**

OUTRAS RENÚNCIAS

Seguindo as escolhas metodológicas definidas na edição anterior, os cálculos envolvendo Outras Renúncias consideram: i) as renúncias atribuídas à redução da base de cálculo de Pis/Cofins e Cide-combustíveis para gasolina e óleo diesel ; ii) as renúncias oriundas do Repetro; iii) as renúncias em função da Medida Provisória N° 795, convertida na Lei n° 13.586/2017.

As "Outras Renúncias" (OR) alcançaram em 2019 o expressivo valor de R$ 87,14 bilhões, representando 87,7% do total de incentivos e subsídios no ano. Esse número foi puxado por um significativo incremento no 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, chegando a R$ 28 bilhões em 2019 ante R$ 15,8 bilhões em 2018. Todavia, tal valor precisa ser problematizado, cabendo destaques para:

Repetro

O Repetro representou uma renúncia para os cofres públicos de R$ 28,02 bilhões em 2019, um aumento de 77,1% quando comparamos com 2018 e de 359,2% quando comparado a 2017, em valores correntes.

O incremento de renúncias vinculados ao Repetro está, em parte, associado ao movimento de desvalorização cambial da moeda brasileira nos últimos meses de 2019, dado que sua operação está diretamente associada à importação de máquinas e equipamentos destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural no país.

Entretanto, talvez mais importante, seja que este regime está passando por um processo de ampliação e transformação, transitando de um regime aduaneiro especial à, conjuntamente, um regime tributário especial, chamado Repetro-Sped. Não é possível diferenciar, nesta elevação de valor, o que é de fato um aumento de importações e o que é uma adaptação das empresas e seus bens importados anteriormente ao novo regime, levando a uma dupla contagem – de acordo com os dados e com explicações oficiais da Receita Federal. Mesmo subtraindo a dupla contagem, tal resultado significaria pelo menos R$ 14 bilhões renunciados sob esse regime.

Cabe notar que a Petrobras vem sendo desmantelada nos últimos anos por meio de operações e vendas de ativos e unidades produtivas realizadas a preços desvalorizados . Somando a isso a crescente participação de "co-habilitadas" e habilitadas estrangeiras, temos um número maior de empresas estrangeiras com acesso ao vultoso benefício concedido pelo governo brasileiro. Das 15 empresas habilitadas no Regime em 2019, a grande maioria refere-se a empresas, conglomerados e fundos de investimento internacionais .

Vale ressaltar, por fim, que o governo brasileiro continuou estimulando a produção de fósseis em 2019. Em novembro de 2019 foi realizado o chamado "Megaleilão do Pré-Sal", licitando o excedente de cessão onerosa de quatro áreas, da qual duas foram arrematadas – os blocos de Búzios e Itapu, a R$ 69,96 bilhões. Num leilão marcado por um baixo interesse internacional , o primeiro foi arrematado sem ágio e bônus de assinatura por consórcio formado pela Petrobras e pelas chinesas China National Oil Offshore Corporation (CNOOC) e China National Oil and Gas Exploration and Development Company Ltd (CNODC, subsidiária da Corporação Nacional de Petróleo da China), e, no segundo, ressalta-se que a Petrobras será a operadora do ativo (sem sócios), sendo a única a apresentar oferta pelo campo de Itapu.

Pis/Cofins e Cide combustíveis para gasolina e óleo diesel

Com relação ao Pis/Cofins e Cide – Combustíveis para gasolina e óleo diesel, optou-se por apresentar os valores de perda de arrecadação tomando como base o limite da lei, mantendo a metodologia adotada na edição 2018, a despeito da justificativa oficial-governamental de considerar tal intervenção no setor de combustível mais como regra de tributo e não como um desvio ou exceção.

Atentando à uma perda de arrecadação, sendo essa maior ou menor a depender da metodologia e, visando provocar debate público, é factível problematizar o consumo de combustíveis fósseis, primeiramente no tocante ao aspecto fiscal.

Somente em 2019, foram renunciados R$ 52,7 bilhões em função de mudanças para baixo nas alíquotas estabelecidas originalmente para Pis/Cofins e Cide – Combustíveis para gasolina e óleo diesel. O impacto fiscal destas medidas adquire especial peso nas contas públicas e, portanto, na capacidade dos governos executarem políticas públicas, particularmente em um contexto de profunda crise fiscal no Brasil.

Tendo em vista o componente fiscal, o sentido mais amplo do debate sobre o consumo de combustíveis fósseis não deve centrar-se apenas na questão da renúncia. É urgente e adicionalmente relevante também levar em conta sua inter-relação com o transporte de cargas e transporte urbano e as emissões de gases de efeito estufa e o clima, além de outros relevantes impactos socioespaciais, o que será tratado com mais detalhes em estudo de caso sobre consumo, a ser publicado pelo Inesc.

Refletindo sobre Pis/Cofins

Pis e Cofins configuram siglas de dois tributos que foram instituídos na Constituição Federal, nos artigos 239 e 195, respectivamente, sendo o primeiro atinente ao Programa de Integração Social e o segundo à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Em linhas gerais, essas duas contribuições incidem sobre a receita bruta das empresas (pessoas jurídicas), com exceção das microempresas e empresas de pequeno porte que contribuem pelo simples nacional. Ressalta-se que sob o ponto de vista dos combustíveis fósseis, em 2017, por meio do Decreto nº 9.101, as alíquotas de Pis/Cofins relativas à gasolina e a receita bruta dos produtores ou importadores, foram reduzidas à zero. Ainda assim, é preciso relevar que tais tributos são importantes, tendo em vista que a Cofins é a principal responsável pelo financiamento da seguridade social e o Pis, a principal fonte de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dito isto, do ponto de vista estratégico, questionamos: faz sentido o aumento das renúncias dessas receitas?

GASTOS TRIBUTÁRIOS

Os Regimes Especiais que compõem os Gastos Tributários (GT) não são em sua totalidade específicos ao setor de O&G, já que os números apresentados se referem à incentivos e renúncias vinculados às funções orçamentárias Energia, Transporte e Indústria.

Os Gastos Tributários somaram R$ 1,89 bilhão em 2019, o que corresponde a 1,9% do total de subsídios e renúncias aos combustíveis fósseis no ano.

A redução em relação a 2018 foi puxada por retrações anuais nos GT "Termoeletricidade", "Gás Natural Liquefeito - GNL" e "Petroquímica", cujos subsídios em 2019 chegaram à, respectivamente: R$ 488,5 milhões (- 6,7%/ 2018); R$ 201,7 milhões (- 33,4%/ 2018); e, R$ 262,9 milhões (- 13,2%/ 2018).

Alguns apontamentos controversos que se relacionam a tais GTs merecem ser destacados:

Em relação à termoeletricidade, atenta-se primeiramente a uma queda mais acentuada da geração termelétrica por meio de usinas à carvão e à óleo no Brasil nos últimos anos, em função da ampliação de empreendimentos na geração térmica via biomassa (sobretudo, a partir do bagaço da cana de açúcar) e gás natural.

Respectivamente, apesar da biomassa estar sendo crescentemente usada em substituição a combustíveis fósseis e emitir uma quantidade inferior de gases poluentes, ela não é uma energia 100% limpa. É relevante destacar que o processo de combustão ou queima da biomassa configura uma das maiores fontes mundiais de gases tóxicos, material particulado e gases do efeito estufa[3].

Como adiantado, soma-se a isso o fato de que há um crescimento das térmicas baseadas em gás natural. O governo brasileiro vem, por meio de mudanças regulatórias e incentivos creditícios, promovendo uma agressiva expansão das rotas de escoamento e posterior processamento do gás natural, cuja crescente produção justifica-se pela ampliação da referida produção no Pré-Sal. Segundo estimativas da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), prevê-se que a produção líquida nacional de

[3] "Cerca de 80% da combustão de biomassa ocorre nos trópicos. Ela é a maior fonte de produção de gases tóxicos, material particulado e gases do efeito estufa no planeta, influencia a química e a física atmosférica, produz espécies químicas que mudam significativamente o pH da água da chuva e afeta o balanço térmico da atmosfera pela interferência na quantidade de radiação solar refletida para o espaço" (ARBEX, *et al*. 2004). Para saber mais, ver: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-37132004000200015&script=sci_arttext.

gás natural passe de um volume de 59 milhões de m³/dia em 2018 para 147 milhões de m³/dia em 2030 (EPE, 2019)[4], o que representa um aumento de cerca de 6,6% a.a.

E vale registrar que, no mundo, o gás natural é responsável por 60% do crescimento das emissões fósseis nos últimos anos[5].

Apresentados alguns destaques de emissões relacionadas aos GT anteriores, ainda assim, ressalta-se a contratação do governo brasileiro, até 2024, de energia proveniente de novos empreendimentos termelétricos por meio de gás[6] e biomassa (Leilão de Geração nº 04/2019). Inclusive, esse ano foi marcado por de intensas vendas públicas associadas ao setor energético, com altos percentuais de deságio[7] nas negociações no Brasil, como mostra o documento "Retrospectiva 2019" da ANEEL[8].

Já no caso dos GTs associados à infraestrutura houve um aumento de incentivos em 2019. O "Reidi – Energia" cresceu 4,9%, o "Reporto – Transportes" cresceu 5,1%, os "Investimentos em Infraestrutura Energética" foram ampliados em mais de 60%. Somados, ambos representaram R$ 942,4 milhões em incentivos via gastos tributários aos fósseis em 2019.

Tais resultados mostram que, a despeito da fraca atividade econômica do país, em especial a industrial em 2019, alguns GT continuaram se ampliando no ano, mantendo altos benefícios ao setor privado ligado aos combustíveis fósseis no Brasil. Soma-se a isso os leilões que acabam beneficiando mais empresas estrangeiras que a própria economia e indústria nacional[9].

Inequivocamente, na área do Pré-Sal, é bom lembrar que o Programa de Parceria para Investimentos (PPI) - estabelecendo, entre 2017 e 2018, o primeiro leilão realizado pós fim da exploração única pela Petrobras - seria ampliado na atual gestão federal, com

---

[4] Plano Indicativo de Processamento de Gás Natural – PIPE, novembro de 2019. Ministério de Minas e Energia.

[5] Ver: https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/19/files/Japan_NIES_GCB2019.pdf

[6] O movimento de retração da geração termelétrica através de carvão e óleo diesel, favorecendo os segmentos de biomassa e gás através de novos empreendimentos, corroboram um indicativo considerado inédito de reposicionamento do Ministério de Minas e Energia (MME) em favor de uma "maior participação das usinas a gás natural na geração de energia elétrica, que são consideradas mais baratas e menos poluentes". Ver matéria de 30/08/2019, em: https://bit.ly/3atlBe0.

[7] Depreciação do valor nominal de um título ou do preço de uma mercadoria em relação ao seu valor de mercado.

[8] Disponível em: https://www.aneel.gov.br/documents/656877/15495819/Retrospectiva+ANEEL+-+2019/73fd2b23-c540-8548-f7bd-554702f74133?version=1.0.

[9] É interessante apontar que as narrativas apresentadas tanto pelo governo, quanto reforçadas pela grande mídia, tratam, muitas vezes, tais incentivos e investimentos estruturais e infraestruturais como necessários para tornar o país mais competitivo internacionalmente e atrativo a investidores de fora, como uma forma inequívoca para que o país saia da crise econômica que só se avoluma e complexifica, acabando por beneficiar mais outros países que o próprio Brasil.

o fortalecimento dos discursos a favor dos regimes de concessão em detrimento do modelo de partilha adotado nos governos anteriores. O sentido das medidas, que tendem a aumentar significativamente alguns incentivos e subsídios, é ampliar a atração de investimentos estrangeiros para a exploração de petróleo e gás natural, por meio das novas rodadas de leilões de exploração desses combustíveis[10].

[10] Ver: https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/11/06/governo-vai-discutir-fim-do-regime-de-partilha-para-pre-sal-diz-ministro.htm.

GASTOS DIRETOS

Os gastos diretos são realizados por meio do orçamento público da União e, no caso da CCC, em sua maior parte por meio da conta de luz que onera os consumidores finais.

Dentro da categoria Gastos Diretos, o maior valor de subsídio é feito via subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território. Vale lembrar que esta ação orçamentária resultou da negociação, em 2018, do governo federal com os caminhoneiros. A redução do preço do óleo diesel se deu, em parte, via subvenção econômica com impacto orçamentário no valor de R$ 2 bilhões em 2019 e R$ 5 bilhões em 2018.

Existe também uma relação entre a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), que, em parte, é extra orçamentária, e o orçamento público. Sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia e a gestão da Agência Nacional de Energia Elétrica, existe 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 CDE, administrada pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, para custear o Programa de Universalização do Serviço de Energia Elétrica – Luz para Todos. Em 2019 ela alcançou R$ 995 milhões, um crescimento de 6% em relação ao ano anterior.

Por fim, cabe destacar o caso da CCC, o maior valor de subsídios nesta categoria. Trata-se de uma conta que 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) . Em 2019 seu valor alcançou R$ 6,56 bilhões, um crescimento de 6% em relação ao ano anterior.

O tema da CCC exige um debate mais amplo. Como vimos, 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.

E este é o caso dos recursos aportados pela CCC. Este subsídio garante que os custos mais elevados da geração a diesel das termoelétricas de parte da região Norte não sejam inteiramente repassados para as tarifas de energia aos moradores. E, se assim

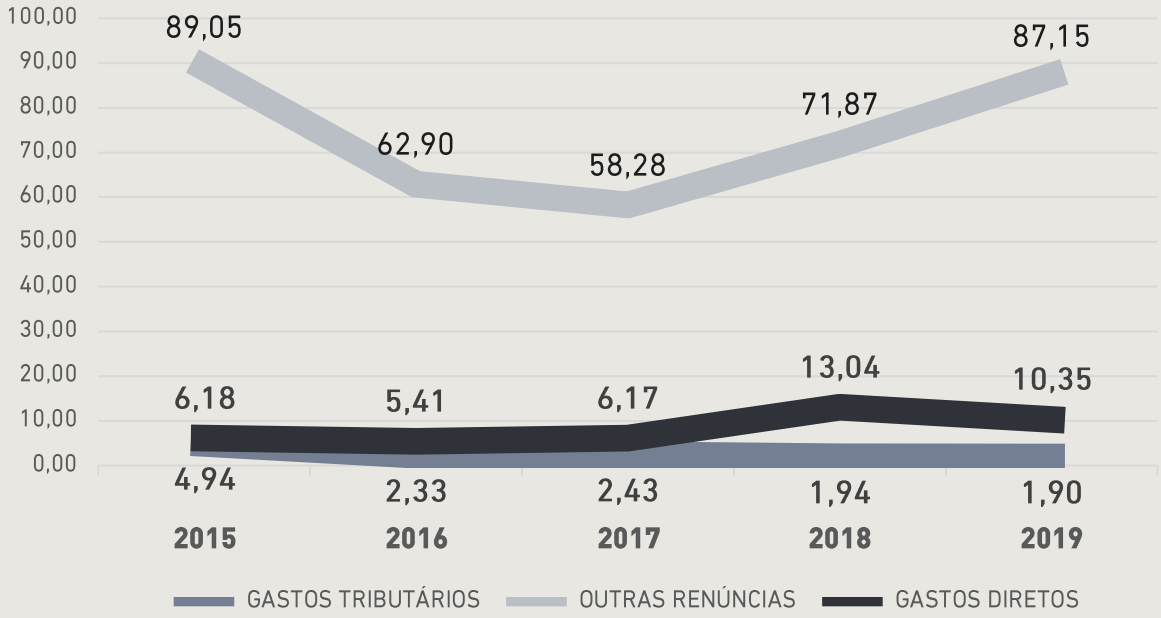
não fosse, esta parcela da população pagaria mais pela energia do que os moradores do restante do país.

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 pelo preço pago no restante do país. Todavia, existem alternativas a este subsídio, que estão cada vez 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) 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 políticas públicas capazes de incentivar que outras fontes possam surgir e ser mais viáveis econômica, social e ambientalmente.

UMA VISÃO DOS INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AO LONGO DOS ANOS

Analisando a série histórica entre 2015 e 2019, observa-se que a redução dos subsídios entre 2016 e 2017 foi interrompida com uma forte elevação em 2018, continuada em 2019.

Subsídios aos Combustíveis Fósseis
2015 a 2019
(valores em bilhões de reais correntes)



Há que se registrar pelo comportamento das distintas categorias de subsídios aqui adotadas que:

- Houve um movimento de queda contínua dos Gastos Tributários em função, especialmente, da extinção legal de regimes como o Repenec.
- Houve uma queda importante das outras renúncias entre 2016 e 2017 que se deveu, sobretudo, à maior cobrança de Pis/Cofins para diesel e gasolina.

- Já em 2018 e 2019, com a greve dos caminhoneiros, foi novamente concedida redução da base de cálculo para o diesel o que elevou a renúncia.
- Também em 2018 e 2019 houve um aumento expressivo de outras renúncias vinculadas à produção, em favor do setor de petróleo & gás, com a aprovação do novo Repetro (Repetro-Sped e Industrialização) e a ampliação de despesas que podem ser deduzidas da base de cálculo da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas optantes pelo Lucro Real , nos termos da Lei N°13.586/2017, conforme apresentado no anexo metodológico.
- Os gastos diretos que apresentaram um comportamento mais estável entre 2015 e 2017 subiram consideravelmente em 2018 e 2019, o que se explica por dois componentes principais: i) a criação da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU), que resultou da negociação em função da greve dos caminhoneiros; e, ii) o aumento contínuo da Conta de Consumo de Combustível.

As Tabelas a seguir detalham cada categoria no período de 2015 a 2019.

Subsídios aos Combustíveis Fósseis, Categoria Gastos Tributários*

2015 a 2019

(valores em milhões de reais correntes)

Produção Consumo

GASTOS DIRETOS	2015	2016	2017	2018	2019
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo (ação 2050)	13.995.253	60.889.643	80.229.073	18.198.243	3.266.193
Estudos para expansão da malha de gasodutos (ação 20LH)	0	326.523	46.000	277.700	0
Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro; ação 4156)	20.354.362	27.340.462	8.503.092	3.410.249	10.062.109
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU)	0	0	0	4.816.360.904	1.975.057.846
Subvenção econômica ao preço do óleo diesel (Lei Nº 9.445, de 1997, ação 0080)	4.093.483	1.796.736	0	1.994.050	0
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	4.020.931.636	3.504.351.874	5.056.042.676	6.220.429.703	6.564.866.116
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético	1.077.339.609	866.663.326	0	784.020.064	722.247.488
00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)	843.450.034	849.655.240	928.985.156	881.426.099	971.862.946
TOTAL	**5.980.164.377**	**5.311.023.804**	**6.073.805.997**	**12.726.117.013**	**10.247.362.698**

*Errata: os valores dos Gastos Diretos da série histórica foram alterados quando comparamos esta versão do estudo com a publicada pelo Inesc em novembro de 2020. Para facilitar a comparação entre valores da tabela, se retirou a correção monetária pelo IPCA, inicialmente aplicada para os valores das ações orçamentárias. Agora todos os valores estão em formado corrente. A mudança gerou uma alteração para menos no valor de R$ 107,25 milhões, no ano de 2019. Considerando tal mudança, o total de incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no ano caiu 0,11%, ficando em R$ 99,28 bilhões e não R$ 99,39 bilhões como consta no estudo lançado.

Subsídios aos Combustíveis Fósseis, Categoria Outras Renúncias
2015 a 2019
(valores em milhões de reais correntes)

Produção **Consumo**

OUTRAS RENÚNCIAS	2015	2016	2017	2018	2019
Repetro - Repetro-SPED e INDUSTRIALIZAÇÃO (arts. 5º e 6º da Lei nº 13.586/2017)	R$11.434,46	R$13.044,80	R$6.102,08	R$15.818,29	R$28.019,35
IRPJ e CSLL (art. 1º da Lei nº 13.586/2017)	R$0,00	R$0,00	R$0,00	R$5.624,18	R$6.349,00
Cide combustíveis diesel	R$18.090,08	R$17.162,88	R$18.622,58	R$18.390,26	R$18.100,58
Cide combustíveis gasolina	R$31.264,43	R$32.694,50	R$33.553,64	R$29.147,35	R$29.005,43
Pis/Cofins para diesel	R$11.359,50	R$0,00	R$0,00	R$2.885,32	R$5.672,55
Pis/Cofins para gasolina	R$16.903,36	R$0,00	R$0,00	R$0,00	R$0,00
TOTAL	R$89.051,83	R$62.902,18	R$58.278,30	R$71.865,40	R$87.146,91

Subsídios aos Combustíveis Fósseis, Categoria Gastos Diretos
2015 a 2019
(valores em milhões de reais correntes)

Produção **Consumo**

GASTOS DIRETOS	2015	2016	2017	2018	2019
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo (ação 2050)	R$17,63	R$69,42	R$88,52	R$19,54	R$3,36
Estudos para expansão da malha de gasodutos (ação 20LH)	R$0,00	R$0,37	R$0,05	R$0,30	R$0,00
Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro) (ação 4156)	R$10,88	R$2,31	R$1,82	R$0,47	R$7,07
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU)	R$0,00	R$0,00	R$0,00	R$5.069,12	R$2.062,04
Subvenção econômica ao preço do óleo diesel (0080)	R$5,04	R$2,06	R$0,00	R$2,09	R$0,00
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	R$4.020,93	R$3.504,35	R$5.056,04	R$6.220,43	R$6.564,87
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético	R$1.077,34	R$866,66	R$0,00	R$784,02	R$722,25
00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)	R$1.049,10	R$960,30	R$1.025,87	R$939,27	R$995,03
TOTAL	R$6.180,93	R$5.405,47	R$6.172,31	R$13.035,24	R$10.354,61

ELEMENTOS PARA O DEBATE PÚBLICO

INCENTIVOS E SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

O Inesc avalia que o desafio de medir e reformar os incentivos aos combustíveis fósseis não é negligenciável. Além das dificuldades metodológicas, do conteúdo técnico e da falta de transparência dos governos, trata-se de um debate político sobre rumos do desenvolvimento. Construir uma visão pública sobre o tema, dada suas amplas conexões com questões políticas, econômicas, sociais, ambientais, climáticas e federativas que impactam toda a vida e a sociedade, é fundamental para caminhar na direção da eliminação dos subsídios.

Reformar subsídios é assumido no âmbito do G20 como um caminho estratégico para alcançar a redução da produção e do consumo de combustíveis fósseis. Mas, do ponto de vista nacional e geopolítico, mexer em incentivos e subsídios é um gigantesco desafio, de diversas ordens. Exemplo disso é a crescente entrada de investimentos estrangeiros nas áreas do Pré-Sal, em detrimento da Petrobras, com aumento do lobby para ampliação dos subsídios, como é o caso da renovação e ampliação do Repetro.

A questão da renda petroleira é tema não menos importante na relação entre crescimento da produção de fósseis e interesses federativos. Em 2019, os royalties alcançaram R$ 23,4 bilhões. Outros R$ 31,47 bilhões foram distribuídos como Participação Especial sendo: R$ 15,75 bilhões para a União, R$ 12,57 bilhões para os Estados e R$ 3,15 para os municípios.

Diante de números tão expressivos de incentivos e subsídios e de desafio tão complexo quanto urgente, três questões centrais devem nortear o debate sobre os incentivos e subsídios no contexto brasileiro:

Os desafios conceituais e normativos de interpretação dos incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis.

Mensurar e analisar incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis não é tarefa fácil. A depender das escolhas metodológicas, os números variam na casa das dezenas de bilhões. No caso dos subsídios envolvendo o consumo de diesel e gasolina, os números superlativos expressam a escolha metodológica de mostrar o quanto seria arrecadado caso o governo não houvesse realizado sucessivas mudanças para baixo nas alíquotas estabelecidas para Pis/Cofins e Cide. Trata-se, também, de uma escolha política de apresentar os números com o propósito de provocar o debate público sobre o que são e quanto representam os subsídios ao consumo.

Também por isso, o trabalho dos governos de mensuração dos seus subsídios tem sido feito por meio das chamadas revisões por pares, onde dois países submetem seus conceitos e seus números a uma avaliação bilateral que é, também, apoiada tecnicamente pela OCDE.

Frente ao esforço de avaliação e revisão dos subsídios, que deve ser global e multilateral, é estratégico que o governo brasileiro faça o necessário esforço de avaliação e revisão dos seus subsídios, começando por apresentar o que considera como incentivos aos combustíveis fósseis. Para isto, o caminho mais seguro seria a mensuração de revisão por pares, mecanismo acordado no âmbito do G20.

A falta de transparência dos dados

A falta de transparência dos dados representa expressivo desafio para o monitoramento dos subsídios, em especial na categoria "Outras Renúncias". A escolha metodológica do governo de deixar as "Outras Renúncias instituídas" de fora do cálculo dos Gastos Tributários, além de subestimar estes últimos, é um tema crítico no caso dos combustíveis fósseis. Vale ressaltar, como mostrado neste estudo, que esta escolha implica em deixar de fora dos Gastos Tributários o Repetro, maior regime especial vinculado à indústria extrativa. Fica também de fora dos Gastos Tributários as renúncias relativas à CSLL atribuídas em função da Lei Nº 13.586/2017.

Considerando que parte importante desses incentivos não é tornada pública, sobretudo quanto às renúncias, é preciso que:

- **No âmbito do executivo federal,** sejam mais transparentes as informações de quais são as empresas beneficiárias dos subsídios e com que montantes .
- **No âmbito do legislativo federal,** que seja aprovada lei que possibilite à população brasileira conhecer quais empresas se beneficiam de renúncias fiscais e com que valores. Já foi aprovado no Senado o Projeto de Lei Complementar 162/2019, que obriga a Receita Federal a divulgar quais as empresas beneficiadas por isenções de impostos e contribuições. O projeto ainda precisa, contudo, ser votado na Câmara Federal.
- **As necessárias conexões entre reforma de renúncias e subsídios, reforma tributária e a transição energética, em escala global e nacional.**

Mitigar as emissões de GEE e estabilizar suas concentrações na atmosfera em um nível que limitaria interferências perigosas no sistema climático é um desafio a ser enfrentado em escalas internacional e nacional, ao mesmo tempo. Sem desconsiderar a alta sensibilidade política e geopolítica envolvendo a produção de combustíveis fósseis, enfrentar o debate sobre a necessidade de revisão dos subsídios como uma das formas de frear a produção é inadiável. No plano nacional, o tema tem interface com várias questões tão urgentes que estão na pauta política. Uma delas é a da reforma tributária.

Existem propostas oriundas de organizações da sociedade civil para uma reforma tributária verde que se articulam com o desafio aqui posto. Elas estão apresentadas no site http://estafaltandoverde.org.br/. Cabe reforçar, entre as propostas:

A vedação expressa na Constituição Federal à possibilidade de instituição de benefícios fiscais a setores que estejam em desacordo com essas metas de redução de emissão de GEE.

A conversão da Cide-Combustíveis em Cide-Carbono com aplicação e incidência mais amplas, respeitando-se a neutralidade fiscal ou a carga tributária atual. Vale destacar que a proposta prevê: (i) que a alíquota da Cide possa ser diferenciada por produto ou uso em função de seu fator de emissão de GEE; e (ii) que os recursos arrecadados seriam em parte destinados ao pagamento de subsídios relativos a combustíveis que reduzam as emissões de GEE do setor de transportes.

Outra é a questão fiscal. Subsídios significam que menos recursos podem ser potencialmente dedicados a financiamentos de políticas públicas que garantam direitos e que são centrais para estimular um processo amplo de retomada do crescimento alicerçado na transição energética.

Reformar os subsídios aos fósseis no atual cenário fiscal brasileiro é medida necessária para que possam ser financiados projetos e iniciativas que promovam inovação, capacidade tecnológica e investimentos baseados em energia limpa.

Não menos importante nos argumentos pró reforma e a favor de uma transição energética com justiça social é a defesa da aplicação do "máximo de recursos disponíveis para garantir direitos". Este princípio, estabelecido no "Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC", também deve ser lido como um compromisso de reformar subsídios como forma de ampliar recursos fiscais para garantia de direitos.

ANEXO METODOLÓGICO

Reforçando a separação entre Gastos Tributários, Gastos Diretos e Outras Renúncias

Para além da obrigação tributária, o Brasil possui uma estrutura de renúncias de receitas bastante complexa, o que torna o nosso sistema tributário um grande regime de exceção. Na prática, trata-se da utilização do sistema tributário para fins extrafiscais , de modo a estimular determinadas condutas ou setores econômicos da sociedade. E, os mecanismos que operacionalizam essas renúncias de receitas federais são as isenções, anistias, remissões, subsídios, os benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O principal dispositivo constitucional que aborda o tema é o art. 165, § 6º, in verbis:

> *§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*

E, para atender as disposições constitucionais, além da Lei nº 4.320 de 1964 (recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar, que trouxe as normas gerais de elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos), foi instituída a Lei Complementar nº101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, voltada para a responsabilidade na gestão fiscal, à qual disciplinou a matéria das renúncias fiscais:

> *"art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*
>
> *(...)*
>
> *§1º - **a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e***

> *outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado".* (grifo nosso)

Almeida (2000) esclarece que embora os objetivos da renúncia de receita sejam públicos, por sua natureza, quando tudo acontece à margem do orçamento público, a renúncia de receita passa a ser tratada como gasto indireto, ao contrário dos inseridos no contexto do orçamento da União, considerados como gastos diretos.

A Receita Federal (RFB) classifica os gastos indiretos como Gastos Tributários (GT) realizados pelo governo, à margem do orçamento, por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituindo-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RFB). Uma escolha metodológica que não inclui as "outras renúncias", que são desonerações de caráter geral, introduzidas por uma legislação tributária menos onerosa, pois entendem que as mudanças dessa natureza geram nova referência tributária.

As outras renúncias tributárias (OR) ou outras reduções tributárias são calculadas de acordo com regra tributária anterior e utilizam como referência o primeiro ano presidencial, devido a mudanças recorrentes do sistema tributário.

Os gastos diretos (GD) são os realizados no âmbito do orçamento público, realizados pela Administração Pública, em que o produto de suas receitas possui objetivos e finalidades previamente estabelecidos nas leis orçamentárias, no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na de orçamentos anuais.

Cálculo de renúncia para o óleo diesel e gasolina com base em metodologia própria

A renúncia de receitas oriundas da Cide-combustíveis e do Pis/Cofins representa hoje a maior parte dos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil. Desde a edição de 2018, o Inesc optou por adotar uma metodologia que considera a perda de arrecadação em relação ao que a lei estabeleceu inicialmente como limite, que é a prática adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ao longo do tempo, foram editados decretos produzindo sucessivas alterações na Cide e no Pis/Cofins para o diesel e para a gasolina. Estas alterações influenciaram de forma profunda a arrecadação potencial com base nos limites inicialmente estabelecidos. As tabelas a seguir evidenciam este ponto.

Histórico de alterações da Cide-combustíveis - R$ por m³

2004 a 2019

(valores em reais correntes)

Tipo de combustível	Limites da Lei	2004	2008	2009	2011	2011*	2012	2015	2018	2019
Gasolina (m3)	R$860	R$280	R$180	R$230	R$193	R$91	R$0	R$10	R$100	R$100
Diesel (m3)	R$390	R$70	R$30	R$70	R$70	R$47	R$0	R$50	R$0	R$0

**Segunda alteração no ano de 2011*
Cálculo realizado com base em informação via LAI.

Histórico de alterações da Cide-combustíveis - R$ por m³

2004 a 2019

(valores em reais correntes)

Tipo de combustível	Limites da Lei	2004	2015	2016	2018	2019
Gasolina (m3)	R$792,50	R$261,60	R$381,60	R$792,50	R$792,50	R$792,50
Diesel (m3)	R$461,50	R$148,00	R$248,00	R$461,50	R$351,50	R$351,50

Cálculo realizado com base em informação via LAI.

Para realização dos cálculos, o Inesc partiu de esclarecimentos oferecidos pela Receita Federal com base na Lei de Acesso à Informação (LAI). Desta forma, foram utilizados os volumes de óleo diesel e gasolina comercializados em 2019 (ANP). Foi feito o desconto do biodiesel misturado ao óleo diesel de 8% até fevereiro de 2018 e de 10% de março a dezembro de 2018.

Sobre os volumes vendidos assim calculados foram aplicadas as alíquotas com base no que a lei estabeleceu originalmente. Estes valores foram considerados como base para o cálculo da renúncia em relação ao efetivamente arrecadado.

Repetro e Lei 13.586/2017:
é necessário distingui-los.

O Repetro é um regime aduaneiro (regime alfandegário) especial de exportação e de importação de bens que se destina às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural. O regime era somente aduaneiro, nas modalidades de exportação ficta , admissões temporárias e drawback . Ele foi prorrogado até 2040, em uma nova roupagem a partir da criação do Repetro-SPED e do Repetro-Industrialização. Os bens principais ou acessórios admitidos antes de 31/12/2018, no regime de Repetro, e que não migraram para o Repetro-SPED, até 30/06/2019, terão o dia de 31/12/2020 como prazo de vigência máxima.

O Repetro-SPED e o Repetro-Industrialização (arts. 5º e 6º da Lei nº 13.586/2017) ampliaram o antigo Repetro transformando-o, também, em um regime especial de tributação. As atividades beneficiadas foram ampliadas para as fases de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás e foram introduzidas as possibilidades da importação definitiva de bens e matérias primas, inclusive a aquisição no mercado interno , com a suspensão total de todos os tributos federais, convertida em permanente (alíquota de 0%) após decorridos 5 anos. As empresas beneficiadas são: (a) operador de óleo e gás (empresas que possuem concessão com a ANP); (b) contratada do operador; (c) subcontratada da contratada do operador.

Para além do estabelecido pelo regime Repetro, o setor de petróleo e gás também se beneficia da isenção de tributos relacionados à despesa de exaustão e depreciação de maquinários. Essas modalidades estão na Lei 13.586, mas não são enquadradas pela receita como parte do Repetro, levando a necessidade de demonstrar renúncias referentes à Lei 13.586/2017 para além do Repetro.

O empresário pode deduzir da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) as importâncias aplicadas, em cada período de apuração, nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural, definidas em lei, a despesa de exaustão e a depreciação dos maquinários e instrumentos usados no desenvolvimento da produção, nos termos do art. 1º da Lei nº 13.586/2017.

SIGLÁRIO

AIE – Agência Internacional de Energia
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AFRMM – Adicional de Frete de Marinha Mercante
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCC – Conta de Consumo de Combustível
CCE – Conta de Consumo e Energia
CDE – Conta de Desenvolvimento Energético
CIDE – Contribuição de Intervenção no Desenvolvimento Econômico
CNODC – Empresa Nacional de Exploração e Desenvolvimento de Petróleo e gás da China
CNOOC – Corporação Nacional de Petróleo Offshore da China.
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DGT – Demonstrativo de Gastos Tributários
DOU – Diário Oficial da União
E&P – Exploração e Produção
FO – Função Orçamentária
GATT – GD – Gastos Diretos
GT – Gastos Tributários
GEE – Gases de Efeito Estufa
ICS – Instituto Clima e Sociedade
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
II – Impostos de Importação
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
LAI – Lei de Acesso à Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Medida Provisória
OCI – Rede Internacional pela transformação da Matriz Energética.
ODI – Instituto de Desenvolvimento Internacional
OMC – Organização Mundial do Comércio

OR – Outras Renúncias
O&G – Oléo e Gás
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PA – Pará
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
OGU – Orçamento Geral da União
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
REIDI – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura
REPENEC – Regima Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Industria Petrolifera Nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
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.
REPORTO – Regime Especial de Incentivos à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária
RFB – Receita Federal do Brasil
RO – Rondônia
SEEG - Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa
SIN – Sistema Interligado Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

EXPEDIENTE

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
Iliana Alves Canoff
Lucas de Alencar oliveira
Mario Lisbôa Theodoro
Suplente: Roseli Faria

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
Adriana Silva Alves
Ana Paula Felipe
Marcela Coelho M. Esteves

Equipe de Comunicação
Silvia Alvarez
Ana Carolina Soares
Thaís Vivas

Assessoria Política
Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleo Manhas
Leila Saraiva Pantoja
Livi Gerbase
Luiza Pinheiro
Márcia Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria Técnica
Dyarley Viana de Oliveira

Educador/a Social
Thallita de Oliveira
Marcus Silva

Contadora
Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade
Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática
Cristóvão Frinhani

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
Cássia Cristina
Icaro Sousa
Victor Queiroz
Walisson Braga da Costa

APOIO INSTITUCIONAL

BIC – Bank Information Center
Charles Stewart Mott Foundation

CLUA – Climate and Land Use Alliance
Fastenopfer

FLD- Fundação Luterana de Diaconia

Fundação Avina

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundação Itaú Social

Fundar

IBP – Center on Budget and Policy Priorities

ICS – Instituto Clima e Sociedade

KNH – Kindernothilf

Malala Fund

Misereor

OSF – Open Society Foundations

Oxfam Brasil

Pepsico do Brasil

PPM – Pão para o Mundo

Pulsante

Rainforest

SAGE- New Venture Fund

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