

The background image shows an offshore oil rig on the left and an oil tanker ship, the Havila Clipper, on the right. The ship is dark with white text and is moving through the water. The entire scene is overlaid with a yellowish-gold color filter. A white rectangular box contains the main title and subtitle.

INCENTIVOS E SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL:

TRÊS MOTIVOS PARA REFORMÁ-LOS

DEZEMBRO DE 2020

INCENTIVOS E SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL: TRÊS MOTIVOS PARA REFORMÁ-LOS

Brasília, dezembro de 2020

Responsabilidade técnica:

Alessandra Cardoso, Cassia Lopes, Cleo Manhas, Livi Gerbase e Thais Virga



SUMÁRIO

SIGLÁRIO	4
INTRODUÇÃO	5
O que são incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis?	5
Por que atentar a tais incentivos e subsídios?.....	6
O que aconteceu em 2019 com os incentivos aos combustíveis fósseis no Brasil ...	6
PRINCIPAIS INCENTIVOS E SUBSÍDIOS GOVERNAMENTAIS À PRODUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS.....	7
Repetro, o maior regime de incentivos à indústria de petróleo e gás no Brasil	11
PORQUE REVISAR OS INCENTIVOS E SUBDÍDIOS À PRODUÇÃO DE FÓSSEIS NO BRASIL	13
Os incentivos e subsídios alimentam a crise climática e afetam negativamente os esforços brasileiros e mundiais de transição para uma matriz energética limpa.....	13
Os incentivos diminuem os recursos disponíveis para o financiamento das políticas sociais no Brasil	15
Os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis vão contra a tendência mundial pós-pandêmica e pós-petróleo	17
AS PROPOSTAS DO INESC	18
ANEXO.....	19

SIGLÁRIO

AIE - Agência Internacional de Energia

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DGT - Demonstrativo de Gastos Tributários

II - Imposto de Importação

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados;

IPPF - Imposto de Renda de Pessoa Física

IPPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

LAI - Lei de Acesso a Informação

LOA - Lei Orçamentária Anual

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PIS/PASEP: Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;

REIDI - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura

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 Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária.

O que são incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis?

São todos os mecanismos tributários e fiscais que um governo utiliza para reduzir custos de produção ou de consumo de combustíveis fósseis¹. Os subsídios à produção orientam-se às empresas nas distintas fases de produção (*upstream*, *midstream* e *downstream*)² e no geral tem o efeito de favorecer a lucratividade do setor. Já os incentivos e subsídios ao consumo estão orientados para reduzir o custo dos combustíveis ao consumidor, seja para o transporte público, privado ou de cargas, ou para a geração de energia elétrica.

Tal apoio se concretiza por meio de incentivos e subsídios direcionados à oferta e à demanda desses combustíveis fósseis. A metodologia do Inesc utiliza três categorias para distinguir os incentivos quanto à sua origem fiscal:

- **Gastos Diretos:** transferências de recursos públicos para beneficiar o setor produtor. São também classificados como gastos diretos as subvenções que visam à redução do preço de combustíveis.
- **Gastos Tributários:** gastos indiretos realizados por intermédio do sistema tributário. Constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial. Sua definição foi criada pela Receita Federal.
- **Outras Renúncias:** são as desonerações de caráter geral, que não entram no conceito de Gastos Tributários da Receita e, logo, não aparecem nas estimativas oficiais anuais de incentivos fiscais federais, isto é, no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

O estudo "*Incentivos e Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil em 2019: Conhecer, Avaliar, Reformar*", elaborado pelo Inesc (*Instituto de Estudos Socioeconômicos*) e recém-lançado³, evidencia os montantes de incentivos e subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil que, alcançou o expressivo valor de **R\$ 99,28 bilhões em 2019**, correspondendo a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do País para o mesmo ano. Esse valor é equivalente a, por exemplo, quase três anos do Programa Bolsa Família (R\$ 33,1 bilhões no orçamento do ano) e cerca de 10% a menos do necessário ao fundo para custeio do transporte público.

¹ Combustíveis esses advindos da lenta decomposição de seres animais e vegetais ao longo de milhões de anos, **como o carvão mineral, o gás natural e o petróleo**, resultando em recursos não-renováveis com alto teor de carbono.

² Fases essas relacionadas, respectivamente, às Etapas de: Exploração e Produção (E&P); Refino (na qual as matérias-primas - hidrocarbonetos - são transformadas em produtos prontos para uso específico como gasolina, diesel, querosene, GLP, nafta, óleo lubrificante); Logística e Transportes (dos produtos das refinarias para a distribuição e comercialização dos derivados do petróleo. Para mais informações, consultar o primeiro estudo do Inesc sobre os subsídios fósseis em 2018 (em: <https://www.inesc.org.br/subsidios-aos-combustiveis-fosseis-no-brasil-conhecer-avaliar-reformar/>)

³ Esta é a terceira edição do estudo nessa linha de reflexões e debates sobre os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil, ambos a partir de metodologia própria. Para acessar, ver: <https://www.inesc.org.br/subsidios-para-combustiveis-fosseis-sobem-16-em-2019/>

Por que atentar a tais incentivos e subsídios?

O tema tem hoje importância global, especialmente na agenda do clima. A queima de petróleo, gás e carvão – que respondem a mais de 80% do uso global de energia primária – constitui a principal fonte dos gases de efeito estufa que impulsionam o aquecimento do planeta. Além da mais conhecida relação com a poluição do ar, destaca-se a poluição dos mares: mais de 90% da energia armazenada pelos gases do efeito estufa vão parar nos oceanos⁴. O oceano tem sido um amortecedor para as mudanças climáticas extremas, mas estamos expandindo seus limites: o aquecimento dos oceanos, a acidificação dos oceanos e a elevação do nível do mar são consequências de um sistema que está colocando em risco a vida na Terra e debaixo d'água⁵. Segundo estimativas conjuntas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Agência Internacional de Energia (AIE), os subsídios no ano de 2019 em 77 economias totalizaram US\$ 478 bilhões⁶.

No âmbito do G20, o Brasil havia assumido o compromisso de reformar tais subsídios como parte de um quadro multilateral de enfrentamento ao problema e direcionamentos menos ameaçadores ao clima e à própria natureza. Todavia, o país continua incentivando os fósseis.

Reformar tais subsídios torna-se um caminho estratégico para desestimular o crescimento da produção e do consumo e desvincular trajetórias de crescimento pautadas no uso de fósseis, visando, assim, mudanças em direção a fontes energéticas mais limpas e sustentáveis.

O que aconteceu em 2019 com os incentivos aos combustíveis fósseis no Brasil

Dos quase R\$ 99,3 bilhões destinados ao setor em 2019 no Brasil, a maior parte dos incentivos e subsídios foi concedida ao consumo de combustíveis (63,46%) ultrapassando os R\$ 63 bilhões. Em relação à produção, o valor foi de R\$ 36,27 bilhões (36,54%).

Dentre os que mais cresceram percentualmente em 2019 estão os incentivos fiscais do Repetro (regime aduaneiro e tributário especial sob o ponto de vista da produção da cadeia de Óleo e Gás – O&G) e a isenção de PIS/Cofins para o diesel (na esfera do consumo de combustíveis fósseis). Ainda que alguns dos incentivos e subsídios levantados pelo Inesc sejam suscetíveis às variações do dólar, chama a atenção que, pelo segundo ano seguido houve considerável incremento no montante corrente ao setor de O&G no Brasil. No comparativo entre 2018 e 2019, os incentivos e subsídios totais no país aumentaram em mais de R\$ 12,7 bilhões.

⁴ Ver: https://news.un.org/en/story/2019/11/1052111?utm_source=UN+News+-+Newsletter&utm_campaign=0095cfd54-EMAIL_CAMPAIGN_2019_11_25_04_10&utm_medium=email&utm_term=0_fdbf1af606-0095cfd54-105798721.

⁵ Disponível em: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/greenhouse-gases-are-depriving-our-oceans-oxygen>

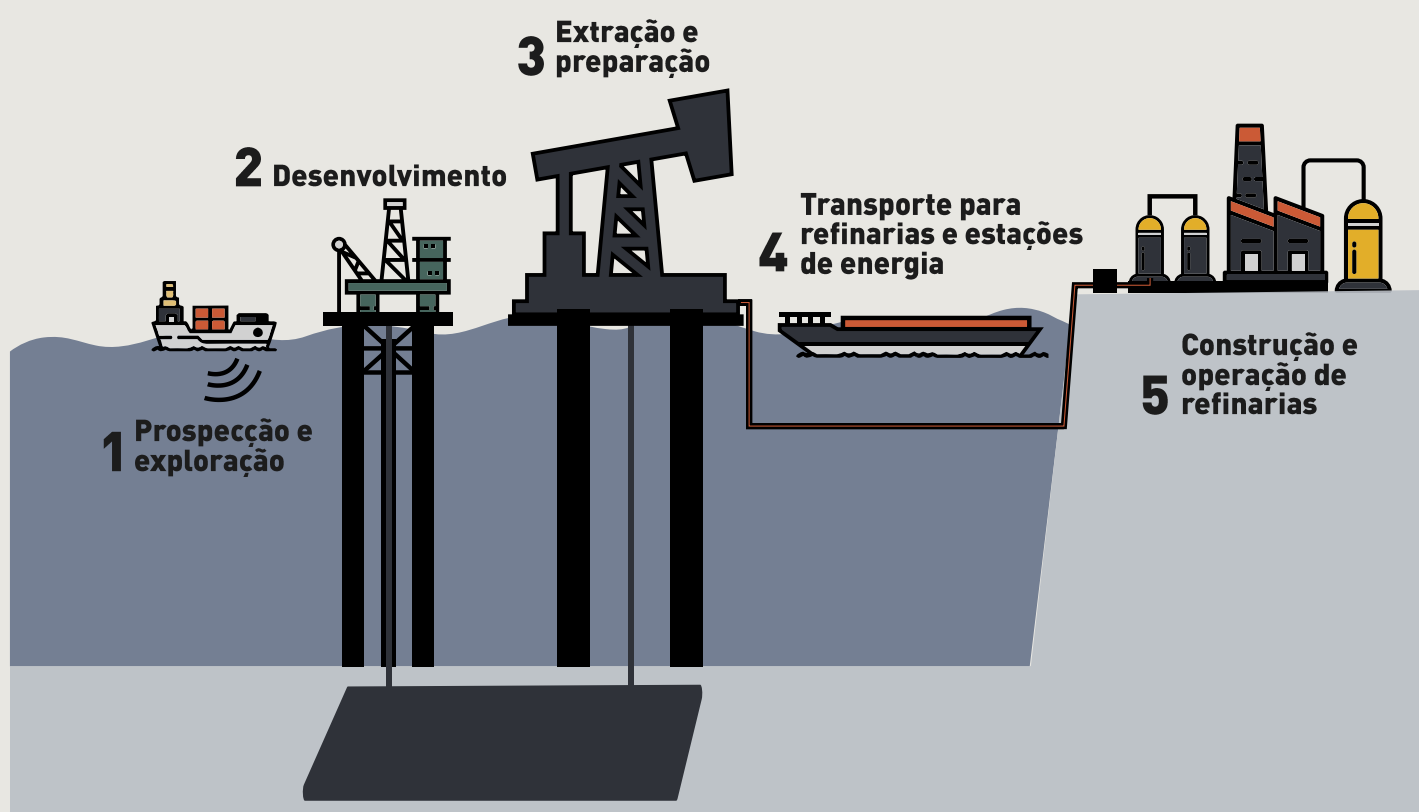
⁶ A esse respeito, consultar: <https://phys.org/news/2020-06-fossil-fuel-subsidies-bn-oecdiea.html>

PRINCIPAIS INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS À PRODUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Os incentivos à produção são apoios governamentais nas etapas exemplificadas na figura abaixo - as etapas de distribuição e consumo não aparecem aqui - e significam basicamente incentivos e subsídios às empresas que exploram, produzem e refinam petróleo no Brasil.

Etapas de produção de combustíveis

Petróleo e gás



Elaboração: Inesc

Identificamos dez políticas de incentivos e subsídios nacionais à produção de combustíveis fósseis que em 2019 totalizaram mais de R\$ 36,27 bilhões, contabilizando uma média anual de cerca de R\$ 20 bilhões nos últimos cinco anos.

A maior parte são renúncias fiscais que, em sua maioria, não são enquadradas no conceito de Gasto Tributário utilizado pela Receita Federal. Isso significa que, diferentemente de outros incentivos fiscais como a Zona Franca de Manaus ou o Simples Nacional, eles não são estimados anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA), e passam despercebidos quando acontecem questionamentos ou pedidos de revisão dos incentivos fiscais federais.

O Inesc obtém informações sobre seus valores por meio da Lei de Acesso a Informação (LAI). As respostas via LAI, contudo, não possuem o mesmo nível de clareza e transparência do Demonstrativo de Gastos Tributários.

O **quadro a seguir** detalha cada um dos incentivos deste estudo, identificando o que são e sua data de criação e vigência, assim como o total de renúncias e gastos (tributários e diretos) relacionados à cada incentivo em 2019.

Já o **Anexo I** complementa tais informações ao especificar fontes, leis relacionadas e metodologia de extração de dados

Incentivos Federais Vigentes ao Setor de Produção de Combustíveis Fósseis no Brasil

(valores em bilhões de reais correntes)

Gastos diretos
 Gastos tributários
 Outras renúncias

Nome do incentivo	O que é	Categoria e tributos, quando aplicável	Vigência	Total de Incentivos e Renúncias à Produção de Combustíveis Fósseis em 2019
Repetro, Repetro-Sped e Repetro-Industrialização	Regime aduaneiro-tributário especial que permite, com desoneração tributária, a importação e aquisição no País de bens principais, seus aparelhos, partes e peças vinculados, para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural.	Outras Renúncias: II; IPI; PIS/PASEP; COFINS	1999-2040	28.019,35
Lei Nº 13.586/2017 (Artigo 1º)	Para além do desonerado via Repetro, a empresa pode deduzir da base de cálculo as importâncias aplicadas, a despesa de exaustão e a depreciação dos maquinários e instrumentos usados no desenvolvimento da produção.	Outras Renúncias: IRPF e CSLL	2017-2040	6.349,00
REIDI: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura.	Suspensão de impostos na importação ou venda no mercado interno de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, materiais de construção, serviços e aluguel para utilização ou incorporação em obras de infra-estrutura destinadas ao ativo imobilizado.	Gastos Tributários: PIS/PASEP; COFINS	2007-prazo indeterminado	502,10

REPORTO: Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária.	Suspensão de pagamento de impostos na importação de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens na execução de serviços relacionados à atividade portuária.	Gastos Tributários: II; IPI; PIS/PASEP; COFINS	2004-2020	185,49
Termoeletricidade	Redução a zero da alíquota do incidente sobre a venda de gás natural e carvão mineral destinada à produção de energia elétrica.	Gastos Tributários: PIS/COFINS	2001-prazo indeterminado	488,50
Gás Natural Liquefeito	Redução a zero da alíquota incidente na importação de Gás Natural Liquefeito.	Gastos Tributários: PIS/COFINS	2004-prazo indeterminado	201,72
Investimentos em Infra-Estrutura.	Sem informações oficiais	Gastos Tributários: IRPJ e IRRF	2013-prazo indeterminado	254,82
Petroquímica - Indústria	Redução das alíquotas na importação ou venda no mercado interno de produtos de insumo para a indústria petroquímica.	Gastos Tributários: PIS/PASEP; COFINS	2005-prazo indeterminado	262,94
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo	Realização de estudos, levantamentos e serviços de geologia e geofísica, principalmente para a identificação de áreas e blocos para oferta em futuras licitações públicas.	Gasto Direto - Recursos não financeiros diretamente arrecadados.	1998-prazo indeterminado	3,27
Fundo de Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural	Este fundo tem como objetivo estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, em parceria entre empresas, centros de pesquisas e universidades, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.	Gasto Direto: 25% da parcela do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural.	1999-prazo indeterminado	10,06
TOTAL: R\$ 36.277,25				

*Elaboração: Inesc
Fontes e metodologias constam no Anexo do estudo.*

Todas as etapas da cadeia de produção de petróleo e gás no Brasil possuem algum tipo de incentivo federal: existem incentivos para a Pesquisa & Desenvolvimento; para prospectar novos poços de petróleo; para comprar e vender gás; para explorar e produzir petróleo e gás; para transportar a produção; e, por fim, para refiná-la⁷.

⁷ É importante mencionar que alguns incentivos listados - por exemplo, o Reidi - não são 100% destinados para o setor de combustíveis fósseis. Contudo, como não é possível separar o destinado aos combustíveis fósseis do resto, preferimos mantê-los em seus valores totais, fazendo um corte por função orçamentária quando possível. Explicações das escolhas metodológicas estão no Anexo I.

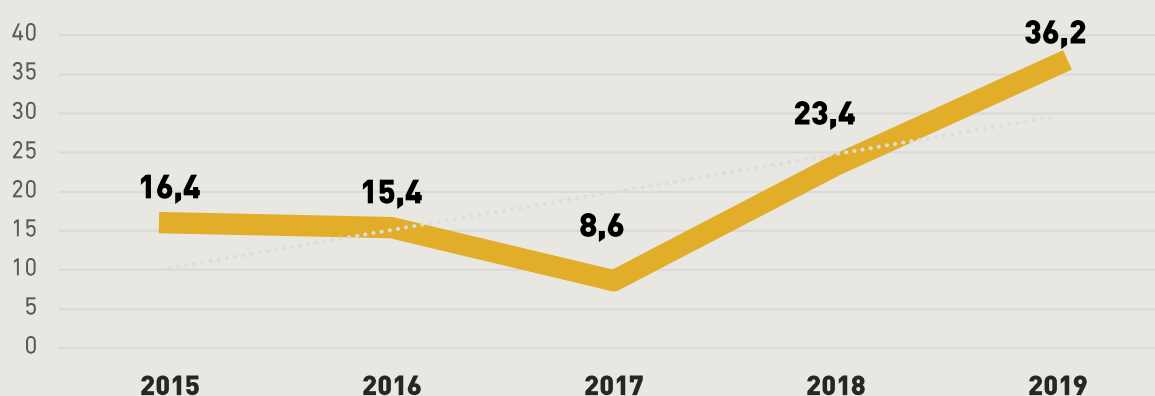
A maioria dos incentivos existe há mais de dez anos e não tem prazo de finalização. O Repetro, por exemplo, deveria ser encerrado em 2020, mas foi prorrogado até 2040. É importante notar, por outro lado, que já houve um caso de extinção de um incentivo tributário ao setor: esse foi o do Repenec – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – que foi descontinuado em 2016 e não teve prorrogação. Além disso, o Reporto, regime relacionado à indústria portuária, comumente é prorrogado a cada cinco anos, mas está enfrentando dificuldades para sua próxima prorrogação, que deverá ocorrer até o final de 2020 para evitar sua extinção⁸. Esses casos evidenciam que há espaço para a revisão dos incentivos ao setor, ainda que a regra seja a perpetuação ilimitada desses incentivos federais.

Nos últimos cinco anos houve um aumento de 126,1% dos valores gastos e renunciados pelo governo incentivando a produção de combustíveis fósseis, conforme cálculos do Inesc.

Incentivos e Subsídios à Produção de Combustíveis Fósseis no Brasil

2015 a 2019

(valores em bilhões de reais correntes)



Elaboração: Inesc

Fontes e metodologias constam no Anexo I do estudo.

⁸ Sobre essa movimentação em torno da prorrogação do Reporto, analisar o Projeto de Lei nº 4.502/2020.

Repetro, o maior regime de incentivos à indústria de petróleo e gás no Brasil

O Repetro merece uma atenção especial quando analisamos os incentivos à produção de petróleo e gás no Brasil. Ele foi um regime instituído em 1999 e abarca a suspensão total de pagamento de tributos para compra de bens por empresas que atuam no setor referentes a quatro impostos federais: II; IPI; PIS/Pasep; Cofins. É o maior incentivo para o setor, com uma renúncia de R\$ 74,4 bilhões nos últimos cinco anos.

A partir do processo de expansão do Repetro em 2017, no que ficou conhecido pelo público em geral como “MP do trilhão” na época (convertida em Lei nº 13.586/2017 e depois regularizada por uma série de Instruções Normativas), o regime se transformou em Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, ampliando seu escopo de duas maneiras:

1. Ampliação do escopo e dos beneficiários do regime: O Repetro era um regime apenas aduaneiro, atuando na admissão temporária de importação e exportação de bens. O Repetro-Sped é um regime tributário e aduaneiro, se destinando a promover benefícios tributários na compra e na admissão temporária de bens. O Repetro-Industrialização é um regime tributário que desonera a cadeia de produção antecedente à venda de bens que serão aplicados nas atividades e O&G. Isto é, a Lei 13.586/2017 criou um regime tributário, admitiu a compra permanente e ampliou a cadeia de produção que pode se beneficiar do Regime.
2. Ampliação dos impostos que podem ser abatidos: o empresário pode também deduzir da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) a despesa de exaustão e a depreciação dos maquinários e instrumentos usados no desenvolvimento das atividades de O&G. Essas modalidades estão no artigo 1º da Lei 13.586, mas não são enquadradas pela Receita Federal como parte do Repetro, por isso aparecem com valores separados no estudo do Inesc.

Essa expansão foi muito criticada na época por alguns deputados e acadêmicos⁹. O aumento já se reflete nos números: o Repetro representou uma renúncia para os cofres públicos de R\$ 28,02 bilhões em 2019, um aumento de 77,13% quando comparamos com 2018 e de 359,18% frente 2017, em valores correntes. Para comparação, esse valor é R\$ 4 bilhões maior do que o total de incentivos fiscais estimados à toda a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio em 2019. Entretanto, não é possível diferenciar, nesta elevação de valor, o que é de fato um aumento de importações e o que é a migração das empresas e seus bens

⁹ Em relação à disputa no Congresso Nacional, ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/528586-beneficio-fiscal-a-petroliferas-estrangeiras-dividiu-opinioes-em-plenario/>. Sobre a questão acadêmica, ver: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-18/opinioao-incentivos-concedidos-petroleiras-sao-inconstitucionais#sdfootnote4sym>

adquiridos anteriormente ao Repetro Sped, levando a uma dupla contagem, de acordo com os dados e com explicações oficiais da Receita Federal, adquiridas por meio de LAI.

Para além da expansão, é importante entender que o processo de perda de participação da Petrobras no setor de O&G brasileiro impacta quem se beneficia do Repetro. A alteração na estrutura de controle de capital total da Petrobrás demonstra a perda da liderança da Petrobrás no setor, abrindo caminho para o capital privado. Em 2018, as participações da União, BNDES, Caixa, Fundo de Participação Social e FGTS compunham 67% do capital votante; em agosto de 2020 tal percentual chegou a 50,26%¹⁰. Olhando diretamente para o Repetro, é notável o aumento de estrangeiras habilitadas no regime: das 15 empresas habilitadas pelo regime em 2019, 14 são estrangeiras¹¹. Se o setor de O&G no Brasil é cada vez menos nacional, até que ponto faz sentido continuar renunciando a tantos bilhões anualmente via Repetro?

Por fim, a necessidade do Repetro para a manutenção da indústria nacional de petróleo já foi questionada por acadêmicos. Refletindo sobre a efetividade do Repetro, Pedra e Szklo¹² atentaram que há projetos no país, sobretudo em campos do Pré-Sal, que não necessitam de incentivos fiscais para serem rentáveis, logo a existência deste regime acabava se convertendo em lucros extraordinários para as empresas exploradoras do recurso.

O Repetro é um regime opaco, com valores crescentes, beneficia cada vez mais empresas estrangeiras e gera lucros extraordinários para o setor. Ao mesmo tempo, é o maior regime de incentivos fiscais ao setor e possui valores comparáveis com o Bolsa Família e com a isenção da Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, o Repetro constitui um relevante exemplo do porquê precisamos urgentemente de um processo da revisão dos incentivos fiscais à produção de combustíveis fósseis no Brasil.

¹⁰ De acordo com: <https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/composicao-acionaria/>

¹¹ Conforme: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/repetro/demais-pastas-nao-utilizadas/empresas-habilitadas-no-repetro/habilitacoes-2019>

¹² "Are fiscal incentives for the oil business in Brazil really necessary?" de Patricia Pedra e Alexandre Szklo, Coppe/UFRJ, 2018.

PORQUE REVISAR OS INCENTIVOS À PRODUÇÃO DE SUBSÍDIOS FÓSSEIS NO BRASIL

Há espaço na agenda governamental para a revisão dos incentivos e subsídios fiscais. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo demonstrar porque precisamos de um processo de pesquisa, avaliação e revisão dos incentivos fiscais à produção de combustíveis fósseis no Brasil, a partir de três justificativas centrais:

Os incentivos e subsídios alimentam a crise climática e afetam negativamente os esforços brasileiros e mundiais de transição para uma matriz energética limpa

O Brasil historicamente apresenta matrizes elétrica e energética¹³ consideradas renováveis, muito em função da majoritária participação da hidroeletricidade na matriz elétrica. Uma matriz renovável, porém, não significa necessariamente uma matriz verde ou limpa, pois muitas são as violações de direitos socioambientais relacionadas às grandes hidrelétricas¹⁴. De qualquer forma, o Brasil possui uma situação relativamente mais confortável em relação a outros países: em 2019, 83% de matriz elétrica foi constituída por renováveis, contra 22% do resto do mundo.

Todavia, o apoio governamental ao setor de produção de petróleo e gás enfraquece as ações globais de luta contra a crise climáticas de três maneiras:

- 1.** Os incentivos encorajam níveis maiores de produção e consumo de combustíveis fósseis, além de aumentar a lucratividade das empresas do setor. Esse aumento está relacionado à exploração de áreas ambientalmente sensíveis e estratégicas para a conservação da diversidade, principalmente em contextos políticos de flexibilização do licenciamento ambiental, que é o caso brasileiro dos últimos anos¹⁵.

¹³ Enquanto a matriz energética representa o conjunto de fontes de energia disponíveis para movimentar os carros, preparar a comida no fogão e gerar eletricidade, a matriz elétrica é formada pelo conjunto de fontes disponíveis apenas para a geração de energia elétrica. Dessa forma, podemos concluir que a matriz elétrica é parte da matriz energética. Fonte: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica#:~:text=Enquanto%20a%20matriz%20energ%C3%A9tica%20representa,a%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20energia%20el%C3%A9trica>

¹⁴ Por exemplo, ver: "Hidrelétricas na Amazônia: Fonte de Energia Limpa?", de Philip Fearnside e Brent Millikan. Disponível em: https://www.internationalrivers.org/wp-content/uploads/sites/86/2020/07/setor_eletrico_desafios-opportunidades_2_edicao_nov2012.pdf

¹⁵ Sobre este ponto, ver a denúncia Asibama/RJ em relação ao caso de Abrolhos: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2015-Outubro.-Carta-de-Apoio-subscrita-ASIBAMA-RJ.pdf>

2. A dependência histórica na economia do carbono - seja via geração de emprego e renda, cadeias industriais relacionadas ao setor de combustíveis fósseis ou outros caminhos - é alimentada pelos incentivos e faz ser mais difícil e custoso para a energia limpa se expandir no país.
3. Ao diminuírem os custos de exploração e produção, são atraídos investidores nacionais e estrangeiros para o setor, aumentando a produção e a oferta mundial de petróleo, o que gera impacto sobre emissões globais oriundas da queima de fósseis.

Ainda que seja possível identificar alguns incentivos que chegam ao setor de energia limpa - por exemplo, o Reidi é um regime que apoia o desenvolvimento de infraestrutura tanto limpa quanto suja - no geral, a energia limpa precisa competir, sem expressivo apoio governamental, com um setor fortemente subsidiado pelo governo há décadas¹⁶. Nesse sentido, mudanças estruturais de combate à crise climática devem passar por um processo de avaliação e revisão dos incentivos e subsídios à produção de combustíveis fósseis no Brasil.

¹⁶ Uma visão abrangente das políticas governamentais de apoio ao setor de renováveis pode ser encontrada aqui: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/alem de grandes hidreletricas sumario para tomadores de decisao .pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/alem%20de%20grandes%20hidreletricas%20sumario%20para%20tomadores%20de%20decisao.pdf)

Os incentivos diminuem os recursos disponíveis para o financiamento das políticas sociais no Brasil

As renúncias fiscais para o setor de produção de combustíveis fósseis afetam também outras políticas sociais do governo, tanto a nível federal quanto estadual e municipal. Isso ocorre pois alguns dos tributos relacionados a esses incentivos possuem destinos fundamentais para o financiamento de políticas públicas no Brasil. A redução desse financiamento normalmente é utilizada pelo governo como justificativa não para a revisão desses gastos indiretos, mas para ainda mais cortes dos gastos na área social.

O que impostos relacionados às renúncias tributárias voltadas para apoiar a produção de combustíveis fósseis financiam?



PIS-PASEP

Pagamento do seguro-desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados.



COFINS

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido



IPI

Imposto sobre Produtos Importados

IR

Impostos sobre a Renda

Principal fonte de recursos do BNDES

A seguridade social abrange:

Previdência social
Saúde
Assistência social

Estes impostos (arrecadados pela União) são destinados da seguinte maneira:

**23,5%
FPM**

Fundo de Participação dos Municípios

**21,5%
FPE**

Fundo de Participação dos Estados

O PIS-Pasep e a Cofins são os tributos que mais aparecem no Quadro 1, estando relacionados a vários incentivos à produção de combustíveis fósseis. Só em relação ao Repetro, esses dois tributos deixaram de arrecadar, respectivamente, R\$ 2,1 bilhões e R\$ 10,0 bilhões em 2019, de acordo com dados da Receita Federal (LAI). Esses dois impostos, que fazem parte das renúncias do Repetro há vinte anos, são fundamentais para o financiamento da previdência social e do pagamento do seguro-desemprego, políticas que são constantemente criticadas ao elevarem a dívida pública e provocarem uma crise fiscal. Antes de cortar gastos, porém, precisamos olhar para qual o papel das renúncias fiscais nesta crise.

Para contrabalançar a queda na arrecadação do governo, as empresas do setor frequentemente mencionam a arrecadação de royalties, que pode ser revertida em investimentos para o bem-estar da população. Porém, há barreiras para a utilização eficaz

dos royalties para a promoção do desenvolvimento. A primeira delas é a inconstância nos fluxos de pagamento de royalties: os valores variam severamente de ano a ano e até de mês a mês, impedindo maiores planejamentos de sua utilização pela administração pública. A segunda é a dificuldade de estruturar políticas para compensar os impactos locais da atividade petrolífera sobre o ambiente e a população, especialmente no nível municipal. Logo, é comum que os recursos sejam usados em atividades com pouca relação com esses impactos, às vezes com claros sinais de desperdício.

O recorte realizado pelos estudos do Inesc referente a incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis tem como foco somente impostos federais. Existem, contudo, fortes políticas estaduais de incentivos à produção de combustíveis fósseis, como a replicação do Repetro para os estados produtores de petróleo e os incentivos ao setor de carvão no sul do Brasil. Em um momento de crise fiscal aguda em várias estados brasileiros - incluindo estados produtores de petróleo como o Rio de Janeiro - evidencia-se ainda mais a necessidade de revisão dos incentivos aos combustíveis fósseis como um caminho necessário para a superação da crise e para o financiamento de políticas sociais no Brasil.

Os incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis vão contra a tendência mundial pós-pandêmica e pós-petróleo

A pandemia do novo coronavírus provocou uma queda acentuada na demanda de energia no início de 2020. Além disso, muitos países apresentaram planos de “recuperação verde” que enfatizam as políticas ambientais: a União Europeia, por exemplo, prometeu se tornar uma zona de zero emissões líquidas até 2050, enquanto a China definiu atingir a meta de neutralidade de carbono em 2060.

A crise, porém, apenas exacerbou as debilidades existentes na demanda e na produção de combustíveis fósseis pelo mundo, resultantes de mudanças estruturais impulsionadas pela agenda de mudanças climáticas. A participação dos combustíveis fósseis no consumo final de energia está em declínio pelo mundo há quase duas décadas, pois as energias renováveis têm crescido rapidamente à medida em que os custos diminuem. Tudo isso levou a previsões de que a demanda de petróleo está à beira do pico ou pode já ter atingido o pico em 2019, de acordo com o último *BP Energy Outlook*¹⁷.

Vários países adotaram políticas de redução da produção de combustíveis fósseis: os governos de Belize, Costa Rica, França, Dinamarca e Nova Zelândia, por exemplo, promulgaram proibição total ou moratória na exploração e extração de petróleo e gás. Alemanha e Espanha, por sua vez, estão eliminando a extração de carvão e dialogando com trabalhadores e comunidades para planejar um futuro econômico sem mineração¹⁸.

Indo na contramão deste cenário, o Brasil está apostando cada vez mais na exploração do Pré-Sal, ao promover leilões de novas fronteiras de prospecção de petróleo e gás. O último *Energy Outlook* da Agência Internacional de Energia coloca o Brasil como o segundo país a dar maior contribuição para a oferta adicional de petróleo a ser produzido até 2040¹⁹. A renovação do Repetro em 2019 e a contínua manutenção da estrutura de incentivos fiscais ao setor de combustíveis fósseis também demonstram que o país não está alinhado com as iniciativas globais de redução da produção petrolífera.

As políticas energéticas no Brasil, neste sentido, não podem ter apenas uma perspectiva local ou nacional, e sim se inserir em um debate global sobre quais as tendências do setor, principalmente em um mundo pós-pandemia. A exploração crescente do Pré-Sal e a resistência à revisão dos incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil são desafios fundamentais que devem ser endereçados, não só para avançar na direção de uma transição energética nacional e global, mas também para enfrentar as crises econômica e social no Brasil

¹⁷ Para saber mais, ver: <https://agsiw.org/coincidence-of-coronavirus-climate-crises-accelerate-major-shifts-in-oil-and-gas-industries>

¹⁸ <http://productiongap.org/wp-content/uploads/2019/11/Production-Gap-Report-2019.pdf>

¹⁹ <https://infopetro.wordpress.com/2020/03/28/o-mercado-de-petroleo-em-2020-incerteza-volatilidade-e-tentativas-de-adaptacao/>

AS PROPOSTAS DO INESC

A intenção deste texto foi problematizar decisões governamentais sobre subsídios e incentivos à produção de combustíveis fósseis e suas implicações ambientais, sociais e econômicas, colocando em perspectiva o setor energético mundial e as consequências da pandemia do novo coronavírus. O ano de 2020 entrou para a história como um ano para se repensar políticas governamentais e procurar desenvolver políticas públicas mais inclusivas e participativas que assegurem um desenvolvimento sustentável. Neste sentido, e com foco nas políticas energéticas e tributárias brasileiras, seguem as propostas do Inesc:

1. Transparência para os incentivos à produção de combustíveis fósseis no Brasil

O primeiro passo parece insignificante, mas é extremamente necessário: precisamos de transparência para todos os incentivos aos combustíveis fósseis do Brasil. É importante conhecer quais incentivos o governo considera que beneficiam o setor e por que motivos; quais seus valores anuais; seus prazos de vigência; e quem se beneficia deles. A melhor forma de garantir essa transparência seria a submissão à revisão de pares do G20, prometida pelo Brasil e um processo que já foi bem sucedido em outros países.

2. Plano de revisão dos incentivos, com o objetivo de uma recuperação verde e rumo à transição energética

O governo federal apresentou em 2020 uma proposta de revisão dos incentivos fiscais no Brasil²⁰. Esse processo precisa ser encaminhado e ampliado para todas as desonerações instituídas pela União, para além daquelas enquadradas no conceito de Gasto Tributário pela Receita. É preciso ainda elaborar uma proposta específica para os subsídios aos combustíveis fósseis. O setor de energia renovável precisa de políticas de incentivos comparáveis - e, idealmente, melhores - ao setor de combustíveis fósseis de modo a caminhar para uma transição energética inclusiva e sustentável.

²⁰ Ver: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/14/revisao-de-beneficios-tributarios-estima-reducao-de-r-50-bi.ghtml>

ANEXO

Incentivos federais vigentes ao setor de petróleo e gás no Brasil Leis, fontes e metodologias

Gastos diretos
 Gastos tributários
 Outras renúncias

Incentivos e Subsídios	Leis relacionadas	Fonte	Metodologia
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.	REPETRO: Decreto nº 3.161/1999. Foi normatizado pela IN RFB nº 1.415/2013. Repetro SPED: Lei nº 13.586, de 2017, Instrução Normativa RFB nº 1781, de 29 de dezembro de 2017. Repetro Industrialização: Artigo 6º da Lei nº 13.586, de 2017, regulamentado na Instrução Normativa RFB nº 1901, de 17 de julho de 2019	Lei de Acesso à Informação (LAI)	Utilização dos dados recebidos via LAI
Lei Nº 13.586/2017 (Artigo 1º)	Art. 1º da Lei nº 13.586/2017.		
REIDI: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura.	Lei 11.488/07, arts. 1º a 5º		Extração dos dados da EGT - somente dados relacionados ao setor de energia
Termoeletricidade	Lei 11.033/04, art. 13 a 16, em específico: art. 14; Decreto 6.582/08; Lei nº 11.774/08, art. 5º; Lei 12.715/12, art. 39; Lei 12.688/12, art. 30. Lei nº 13.169, art. 7º	Estimativas de Gasto Tributário (EGT), base efetiva 2017 (Série 2015 a 2020)	Extração dos dados da EGT
Petroquímica - Indústria	Lei 10.312/01, art. 1º e 2º. - início em 2001	publicados pela Receita Federal do Brasil (RFB).	Extração dos dados da EGT
Gás Natural Liquefeito	LEI Nº 10.865, DE 30 DE ABRIL DE 2004		Extração dos dados da EGT
REPORTO: Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária.	Informação não existente.		Extração dos dados da EGT - somente dados relacionados ao setor de transporte

Investimentos em Infra-Estrutura	Lei 11.196/05, art. 56, 57 e 57-A; Lei 10.865/04, art. 8º, §15; Lei 12.895/13		Extração dos dados da EGT - somente dados relacionados ao setor de energia
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo.	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, art. 8º, Inciso II; e Decreto 4.455, de 14 de janeiro de 1998.	Extração do Portal Siga Brasil, considerando execução financeira.	Extração de dados do portal Siga Brasil
Fundo de Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro)	Art. 218 da Constituição Federal e Lei nº 11.540, de 12/11/2007. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Lei nº 11.921, de 13 de abril de 2009. Decreto nº 7.403, de 23 de dezembro de 2010.		Extração de dados do portal Siga Brasil

Elaboração: Inesc