

Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo

Sérgio Wulff Gobetti

Introdução

- Qual o modelo ideal (ou possível) de partilha das receitas do pré-sal?
 - Recomendações da literatura econômica.
 - Experiência internacional (das federações produtoras de petróleo).
 - Especificidades do Brasil.
 - Municípios confrontantes.
 - Royalties e ICMS.
 - Mudanças no FPE.

Introdução

- Antecipando algumas conclusões...
 - Uma maior centralização das receitas petrolíferas é desejável porque o governo central tem mais aptidão para lidar com a volatilidade da renda e a promoção da equidade intergeracional, embora impactos sócio-econômicos (negativos) justifiquem certo tratamento diferenciado aos produtores.
 - A experiência internacional mostra que o grau de centralização (ou descentralização) depende mais da história e cultura de cada país (além do peso do setor petrolífero) do que de argumentos técnicos e filosóficos.
 - As próprias constituições podem ser interpretadas de modo diferente ao longo do tempo.

Comparação internacional

- Alguns exemplos:

- Rússia: cerca de 50% da receita do governo russo provém do setor petrolífero, sendo coletada por meio de imposto de exportação e um imposto sobre extração mineral. O percentual distribuído aos governos regionais foi reduzido progressivamente na última década, de 60% até 2002 para 0% em 2010. Contudo, as regiões produtoras conseguem manter uma receita per capita comparável a Moscou e cinco vezes maior que outras regiões menos dotadas devido à regra de distribuição (ou retorno à origem) do imposto de renda pessoal e corporativo, inclusive aquele pago pelas empresas petrolíferas. Essa disparidade é reduzida por meio de sistema de equalização.
- Nigéria: o governo retém cerca de 80% do lucro do setor petrolífero por meio do regime de partilha de produção e aplica **princípio da derivação** para transferir 13% dos recursos para os estados produtores e adjacentes à produção offshore (antes eram 50%). Além disso, todos os estados também recebem uma parcela da arrecadação federal, que é dividida de acordo com vários critérios, como densidade populacional, extensão territorial, esforço de arrecadação própria e necessidade de gasto.

Comparação internacional

- Alguns exemplos:

- México: mais de um terço das receitas fiscais do país provém do setor petrolífero e da estatal PEMEX, que transfere ao governo 60,8% de suas receitas e 39,2% sobre o lucro extraordinário obtido quando o petróleo ultrapassa um preço de referência; uma parcela dessas receitas e dos demais impostos arrecadados pelo governo federal é canalizada para um fundo de participação e distribuída entre todas as unidades federadas de acordo com a população e a capacidade de geração de receitas fiscais de cada uma.
- Venezuela: entre 40% e 60% da receita do governo depende do petróleo e da estatal PDVSA. As receitas federais são divididas com E&M de duas formas distintas: um fundo de participação, que reúne 20% de todas as receitas orçadas e é dividido entre todos estados em partes iguais (30%) e com base na população (70%); uma lei de alocação especial, que destinava 17,5% da receita de royalties para os estados produtores e 7,5% para os demais. Esta lei foi alterada em 2010 e todos os recursos foram redirecionados para um fundo de compensação inter-territorial fortemente controlado pelo governo federal. Além disso, o governo controla volumes significativos de recursos extra-orçamentários, por meio da PDVSA, direcionados para financiar gastos sociais.

Comparação internacional

- Alguns exemplos:

- Canadá: a maior parte do petróleo canadense ainda é extraído em terra, e as províncias produtoras possuem autonomia para cobrar royalties e, inclusive, imposto sobre a renda das empresas, o que lhes proporciona uma vantagem fiscal significativa, principalmente quando os preços internacionais estão em alta. No caso da produção marítima, as províncias confrontantes também ganharam o direito de cobrar royalties e imposto sobre renda. Essas receitas são parcialmente contabilizadas (atualmente na fração de 50%) pelo governo federal para obter uma média-padrão que serve de referência para o sistema de equalização, financiado exclusivamente com recursos federais. Na prática, as províncias produtoras possuem receitas per capita superiores à média nacional (a de Alberta, por exemplo, é 60% maior) e, por isso, não recebem transferências, mas também não contribuem para o fundo de equalização.

Comparação internacional

- Alguns exemplos:

- Austrália: o país convive atualmente com dois regimes de tributação para a produção marítima – a Lei do Petróleo de 1967, que estabeleceu uma dupla cobrança de taxa sobre o óleo cru e de royalties (12,5%), sendo este último dividido com estados confrontantes na proporção de até 68%; e a Lei do Imposto sobre a Renda do Petróleo, de 1987, que previu pagamento de 40% do lucro petrolífero ao governo central, sem previsão de partilha. Atualmente apenas dois campos de petróleo localizados no noroeste do país continuam submetidos à lei de 1967, garantindo algum benefício especial aos confrontantes. Além disso, a federação adota desde 1973 um regime de equalização (entre capacidade de arrecadação e necessidade de gasto) que promove uma complementação (com recursos federais) e redistribuição de receitas, de forma a eliminar qualquer vantagem fiscal inicialmente obtida pelos estados recebedores de royalties.

Comparação internacional

- Em resumo, receita sobre produção offshore tende a ser centralizada, mas existem exceções a regra, como Canadá, Nigéria e Brasil.

Country	Ownership	Resource Management	Resource Revenue
Argentina	federal	federal	federal
Australia	federal	joint	federal
Brazil	federal	federal	states/federal/municipal
Canada	federal	provinces/joint	provinces
India	federal	federal	federal
Malaysia	federal/states	federal	federal
Mexico	federal	federal	federal
Nigeria	federal	federal	federal/states
Pakistan	federal	federal	federal
Russia	federal	federal	federal
United States	federal	federal	federal
Venezuela	federal	federal	federal

O caso brasileiro

- Modelo atual de repartição de royalties reflete processo de descentralização e democratização da década de 80, quando a produção petrolífera era inexpressiva.
- Constituição garante tratamento especial aos produtores e “confrontantes” (conceito introduzido na lei de 1985), mas remete à legislação infraconstitucional a definição do tamanho desse privilégio.

O caso brasileiro

- Modificações legais posteriores à Constituição agravaram o grau de concentração regional das receitas, uma vez que conceito de área geoeconômica foi abandonado pela Lei do Petróleo de 1997.
- Royalties e ICMS? Modelo precede à Constituição e a definições maiores sobre sistema tributário, como repartição do ICMS, mas é claro que seus efeitos devem ser analisados conjuntamente com outros impostos e transferências.

Terra de contrastes

- Qual a posição do RJ no ranking da receita disponível per capita (2010)?

UF	Estado			Municípios			Estado+Municípios		
	RecTrib	Transf	RecDisp	RecTrib	Transf	RecDisp	RecTrib	Transf	RecDisp
DF	3.249	3.672	6.921	-	-	-	3.249	3.672	6.921
RR	1.132	2.545	3.677	164	978	1.141	1.296	3.523	4.818
AP	851	2.445	3.295	97	743	840	948	3.187	4.135
AC	994	2.179	3.173	116	845	962	1.110	3.024	4.135
SP	2.657	(520)	2.137	691	1.113	1.804	3.348	593	3.941
ES	2.270	(108)	2.163	342	1.280	1.623	2.613	1.173	3.785
TO	1.034	1.455	2.488	180	1.057	1.237	1.214	2.512	3.726
MS	2.172	(172)	1.999	346	1.240	1.587	2.518	1.068	3.586
RJ	1.873	48	1.922	574	1.072	1.646	2.448	1.120	3.568
MG	1.672	(154)	1.517	258	1.041	1.298	1.929	886	2.815
RN	1.083	500	1.583	183	1.038	1.221	1.266	1.538	2.804
PI	727	566	1.294	83	1.027	1.110	811	1.593	2.404
AL	744	472	1.216	124	1.019	1.144	868	1.492	2.360
PB	804	424	1.227	110	997	1.107	914	1.420	2.334
PE	1.096	205	1.302	177	846	1.023	1.273	1.051	2.324
BA	990	211	1.201	177	937	1.115	1.168	1.148	2.316
CE	839	174	1.013	135	944	1.079	975	1.117	2.092
PA	773	300	1.074	126	886	1.012	899	1.186	2.085
MA	531	437	968	98	923	1.022	630	1.360	1.989
Total	1.706	33	1.739	350	1.018	1.368	2.056	1.051	3.107

Federalismo fiscal

- Conclusões preliminares:
 - Sistema de tributação e repartição de receitas no Brasil beneficia estados mais ricos, ex-territórios e DF em virtude das seguintes distorções:
 - Fundo Constitucional do DF;
 - Deficiências no critério de distribuição do FPE, que acaba beneficiando desproporcionalmente os ex-territórios (em detrimentos dos estados mais pobres e não de SP e RJ).
 - Predominância do critério devolutivo sobre o distributivo nas transferências intergovernamentais (ex: ICMS, royalties, salário-educação, Lei Kandir, etc...)

Federalismo fiscal

- Critérios de devolução são controversos. Por exemplo: como definir a quem **devolver** um imposto como o ICMS? A quem produz ou a quem consome?
 - ICMS é pago pelo consumidor; logo, por critério de Justiça deveria ser devolvido aos **consumidores**, mas na prática o imposto é predominantemente do **produtor**.
 - Alíquotas interestaduais (12% e 7%) definem quanto do imposto fica com estado produtor, e rateio entre municípios é pelo VA.

Federalismo fiscal

- A regra especial do ICMS dos combustíveis prejudica o Rio de Janeiro?
 - ICMS dos combustíveis e energia elétrica é distribuído aos estados consumidores, ao contrário das demais mercadorias.
- Duas formas de resolver essa assimetria:
 - Unificando todo o ICMS na origem (como **parece** ser proposta do RJ quando assunto são os royalties) ou no destino (como é proposta do governo federal na reforma tributária).
 - Rio de Janeiro ganharia nas duas formas.

Mudança no ICMS

- Redução das alíquotas interestaduais:

UF	Balança ICMS out/10 a mai/11 anualizada 12 e 7%	Repercussões			Receita efetiva ICMS Jun/2010 a Mai/2011	Percentual sobre a receita efetiva			
		7 e 4%	4 e 4%	2 e 2%		Balança ICMS 12 e 7%	Repercussões		
							7 e 4%	4 e 4%	2 e 2%
RJ	(5.885.315)	2.428.082	4.406.190	5.145.752	23.645.001	-24,89	10,27	18,63	21,76
MG	(3.012.279)	1.218.018	2.750.162	2.881.221	28.297.753	-10,64	4,30	9,72	10,18
PA	(1.320.888)	564.513	597.733	959.310	5.382.485	-24,54	10,49	11,11	17,82
MA	(1.261.106)	534.666	656.628	958.867	3.124.814	-40,36	17,11	21,01	30,69
BA	303.467	(90.349)	(924.225)	(613.846)	12.286.928	2,47	-0,74	-7,52	-5,00
MT	396.447	(148.064)	(606.740)	(501.594)	5.411.509	7,33	-2,74	-11,21	-9,27
MS	1.629.927	(664.770)	(1.373.949)	(1.501.938)	4.908.230	33,21	-13,54	-27,99	-30,60
GO	1.953.198	(776.228)	(2.054.229)	(2.003.713)	8.716.627	22,41	-8,91	-23,57	-22,99
SC	2.102.380	(891.632)	(1.088.778)	(1.595.579)	11.086.634	18,96	-8,04	-9,82	-14,39
SP	2.238.699	(1.075.940)	1.370.501	(434.099)	96.678.248	2,32	-1,11	1,42	-0,45
ES	3.010.342	(1.220.697)	(2.679.147)	(2.844.744)	7.455.791	40,38	-16,37	-35,93	-38,15
AM	6.487.451	(2.701.935)	(4.348.364)	(5.417.908)	5.720.417	113,41	-47,23	-76,01	-94,71
Soma perdas	18.121.911	(7.569.613)	(13.076.173)	(14.913.421)	282.729.801				

Resumo da Ópera I

- A revisão das regras de distribuição dos royalties deve ser analisada num contexto mais amplo de mudanças no sistema de repartição de receitas visando maior justiça e eficiência fiscal.
- Isso não significa, entretanto, que precisamos esperar uma reforma no federalismo brasileiro para mudar as regras dos royalties.
- Podemos fazer uma reforma por partes com visão do todo.

Cenário otimista

- Governo aprovará no Senado redução gradual das alíquotas interestaduais de ICMS, beneficiando estados importadores líquidos;
- Congresso aprovará regra de transição para a partilha dos royalties, evitando aumento desproporcional da receita disponível per capita de RJ e SP;
- Mudança no FPE incorporará princípio da equalização fiscal, reduzindo desigualdades regionais.

Outras questões

- Os royalties e a PE são vistos como “receitas originárias”, diferentes dos demais tributos que incidem sobre a renda petrolífera, como IRPJ e CSLL, mas na essência...
 - PE se assemelha mais ao IRPJ do que aos royalties convencionais.
 - Porém, PE é distribuída apenas aos confrontantes, IRPJ é de todos os estados e CSLL apenas da União.
 - Então, posso produzir o mesmo efeito tributário ou federativo de diferentes formas.

Repartição da renda do petróleo

Regime de tributação	Concessão (Roy=10%;PE=20%)	Partilha (Roy=15%;PO=50%)
Receita bruta por barril (A)	100	100
Royalties (B=10%ou15%*A)	10	15
Outros Custos (C)	30	30
Receita líquida (D=A-B-C)	60	55
PE (E=20%*D)	12	-
Profit-oil (EE=50%*D)	-	27,5
Lucro Líquido (F=D-E)	48	27,5
Imposto Renda (G=25%*F)	12	7
CSLL (H=9%*F)	4,32	2,48
LucroFinal (I=F-G-H)	31,68	18,15
Dividendos (J=48%*I)	15,21	8,71
Government-take (L=B+E+G+H+J)	53,53	60,56
Fed (=30%*B+50%*E+100%*EE+55%*G+H+J)	35,13	46,97
Estadual&Municipal	18,40	13,59
FPM+FPE (=8,75%*B+45%*G)	6,28	4,41
Confrontantes&Afetados	12,13	9,19

Repartição da renda do petróleo

Alíquotas atuais	Cenário 1 = Atual	Cenário 1 = Aumento de PE p/ 30%	Cenário 2 = Aumento de CSLL p/ 15%	Cenário 3 = Imposto de exportação 10%
Receita bruta por barril (A)	100	100	100	100
Receita de exportação (A1=50%*A)	50	50	50	50
Royalties (B=10%*A)	10	10	10	10
Imp Exp (B1=10%*A1)	0	0	0	5
Outros Custos (C)	30	30	30	30
Receita Líquida (D=A-B-C)	60	60	60	55
Part.Especial (E=20%*D)	12	18	12	11
Lucro Líquido (F=D-E)	48	42	48	44
Imposto Renda (G=25%*F)	12	10,5	12	11
CSLL (H=9%*F)	4,32	3,78	7,20	3,96
LucroFinal (I=F-G-H)	31,68	27,72	28,80	29,04
Dividendos (J=48%*I)	15,21	13,31	13,82	13,94
Government-take (L=B+E+G+H+J)	53,53	55,59	55,02	54,90
Federal (=30%*B+50%*E+55%*G+H+J)	35,13	34,86	36,62	37,45
Estadual&Municipal	18,40	20,73	18,40	17,45
FPM+FPE (=8,75%*B+45%*G)	6,28	5,60	6,28	5,83
Confrontantes&Afetados	12,13	15,13	12,13	11,63

Resumo da Ópera II

- Na discussão sobre mudanças na tributação e repartição da renda do petróleo, importa menos a forma e mais o conteúdo.
- O que realmente importa saber é:
 - É justo e recomendável que o governo extraia mais renda do setor?
 - É justo e recomendável que o governo central amplie sua participação sobre as receitas?
 - É justo e recomendável que a renda do petróleo seja compartilhada por todas UF's?

Conclusão

- A experiência internacional indica uma tendência de ampliação e centralização das receitas petrolíferas, sobretudo offshore.
- O aumento de receita decorrente das descobertas do pré-sal possibilita que transitemos para um novo modelo de repartição das rendas petrolíferas sem perdas e sobressaltos para as finanças estaduais.
- O novo FPE pode contribuir para absorver efeitos das mudanças no ICMS e royalties se adotar o princípio da equalização fiscal.