

# SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR.

NOVEMBRO DE 2021

# **SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL**

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR.

NOVEMBRO DE 2021



---

# SUMÁRIO

<b>Resumo Executivo</b>	5
<b>Apresentação</b>	9
<b>Metodologia</b>	12
<b>O que dizem os números para 2020</b>	16
<b>Os subsídios à produção por meio do Repetro e da Lei 13.586/2017</b>	19
<b>O Repetro e a Lei N° 13.586/2017 na avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU)</b>	25
<b>Os subsídios ligados à geração de energia baseada em combustíveis fósseis</b>	31
<b>Os subsídios ao consumo por meio da desoneração dos combustíveis</b>	38
<b>Recomendações: conhecer, avaliar e reformar</b>	41
<b>Referências bibliográficas</b>	44
<b>Anexo – Fontes dos dados</b>	45
<b>Siglário</b>	46



---

# RESUMO EXECUTIVO

O Brasil tem se afirmado entre os dez maiores produtores de combustíveis fósseis no mundo, sendo inegável seu peso na geopolítica do petróleo, assim como, de forma direta e indireta, nas emissões globais por fontes fósseis.

De forma direta, pelo fato de as emissões por queima de combustíveis fósseis representarem 19% das emissões do país. De forma indireta, pelo fato de os combustíveis fósseis que o Brasil entrega ao mundo via exportações constituírem fontes de energia para os mais diferentes setores e fazerem parte do problema global das emissões. Isso em um cenário já traçado pelo relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) que deveria "soar como uma sentença de morte para os combustíveis fósseis, antes que destruam o planeta".

Os incentivos e subsídios concedidos aos combustíveis fósseis estão intrinsecamente ligados às resistências globais dos países, da indústria e dos investidores em restringirem o crescimento da produção e das emissões, o que atrasa a inadiável transição energética.

Dando sequência ao monitoramento dos incentivos e subsídios concedidos aos combustíveis fósseis no Brasil, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) lança a quarta edição do estudo **"Conhecer, avaliar, reformar"**.

No ano de 2020, foram concedidos R\$ 123,9 bilhões de incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis, o que equivale a 2% do PIB do ano. Os números são divididos em categorias (gastos diretos, gastos indiretos e outras renúncias) e por modalidades (consumo e produção).

## Por categorias:

As **outras renúncias** responderam por R\$ 110,57 bilhões, o que corresponde a 89% do total. Essas renúncias hoje não são assumidas pela Receita Federal do Brasil (RFB) como gastos tributários.

Os **gastos diretos** responderam por R\$ 10,08 bilhões (8% do total), sendo que a maior parte deles não é composta por recursos oriundos do orçamento público. É o caso, por exemplo, da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE-Carvão).

Os **gastos tributários** responderam por R\$ 3,3 bilhões (3% do total). É a menor parte dos montantes apurados, isso porque a RFB utiliza uma interpretação de gasto tributário baseada em sistemas tributários de referência pouco específicos. Assim, deixa de considerar como gastos tributários dezenas de bilhões que beneficiam produtores e consumidores de fósseis. Também deixa de se comprometer com a transparência e com a inadiável reforma dos subsídios.

## Por modalidades:

À produção, foram concedidos R\$ 60,62 bilhões em subsídios, principalmente por meio dos diversos regimes especiais de tributação ao setor de óleo e gás, sendo o maior deles o Repetro. Isso corresponde a 49% do total.

Ao consumo, foram concedidos, em 2020, R\$ 63,32 bilhões em subsídios, o que corresponde a 51% do total de subsídios. São considerados como parte desse montante os cálculos realizados pelo Inesc para renúncias envolvendo o PIS/Cofins e a Cide-Combustíveis aplicados à gasolina e ao óleo diesel. É também computado nesta modalidade todo o orçamento da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e Conta de Desenvolvimento Energético (CDE-Carvão).

## Conclusões:

As distintas formas de apresentação dos números não deixam dúvidas sobre o tamanho do problema. Além disso, se somados os "gastos tributários" e "outras renúncias", alcançamos o valor de R\$ 113,8 bilhões. Na prática, esse número



representa uma gigantesca renúncia de receita por parte do Estado, dado que produz a redução da arrecadação potencial. Ao fazer isso, não só aumenta a disponibilidade econômica do contribuinte, no caso, de todos os beneficiários (produtores e consumidores de combustíveis fósseis), como também reduz a capacidade do Estado de realizar ações políticas que têm por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social por meio do orçamento público. Isso deve ganhar especial atenção em um contexto de intensa crise econômica e aprofundamento das desigualdades no país diante da Covid-19, o que resultou em uma queda de 4,1% no PIB no ano de 2020.

O objetivo, ao apresentar esses números, é chamar a atenção para a importância de um debate técnico e político sobre esses valores, seu sentido e seus efeitos potenciais, seja para as emissões domésticas e globais, seja do ponto de vista da perda da capacidade de arrecadação.

O destaque nesta edição de 2020 vai para o crescimento ainda mais expressivo das "outras renúncias" associadas à produção de petróleo e gás, cujo valor alcançou R\$ 58 bilhões. Tal renúncia expressa a ampliação da desoneração da cadeia de produção de petróleo e gás a partir de 2018, com a renovação e a transformação do regime especial de tributação do setor, o Repetro, e com a aprovação da Lei Nº 13.586/2017. Esta, além de renovar e ampliar o escopo de tal regime, beneficiou o setor com a possibilidade de redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

É urgente que tais renúncias sejam objeto de debate público e que o governo brasileiro se comprometa com um processo de transparência e avaliação delas.

#### Principais recomendações da quarta edição:

- 1) Que o Congresso aprove o Projeto de Lei Complementar 162/2019, que estabelece a obrigação de divulgação de quais empresas recebem incentivos fiscais no Brasil e seus devidos valores.
- 2) Que o Congresso Nacional provoque o Tribunal de Contas da União a dar continuidade ao trabalho de avaliação do Repetro e da Lei Nº 13.586/2017 para ampliar a transparência e a avaliação da eficiência e da efetividade desses benefícios à luz dos desafios de reforma assumidos pelo Brasil junto ao G20.

- 3)** Que a Receita Federal do Brasil ofereça alternativas de divulgação dos dados do Repetro e da Lei Nº 13.586/2017, como a publicação do volume de operações, da arrecadação tributária ou da carga tributária do setor de óleo e gás, como a instituição sugeriu ao TCU (TC 020.313/2018-7, p.13).  
Ademais, que construa um normativo que regulamente a elaboração e a transparência desses demonstrativos (TC 020.313/2018-7, p.12).
- 4)** Que o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União – CMAP, vinculado ao Ministério da Economia, inclua o Repetro e a Lei Nº 13.586/2017 no seu ciclo de avaliações 2022.
- 5)** Que a reforma tributária inclua a conversão da Cide-Combustíveis em uma Cide-Carbono com aplicação e incidência mais amplas, respeitando-se a neutralidade fiscal ou a carga tributária atual.



---

# APRESENTAÇÃO

*Responsabilidade técnica pelo estudo: Alessandra Cardoso*

O sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2021) aponta que a temperatura mundial provavelmente aumentará 1,5°C ou mais nas próximas duas décadas, ou seja, mais cedo do que em previsões anteriores. O cenário traçado pelos cientistas reforça a urgência de cortes ambiciosos nas emissões no curto prazo, condição para que se mantenha o aumento da temperatura global em 1,5°C. Acima desse limite, os impactos climáticos serão ainda mais severos e extremos.

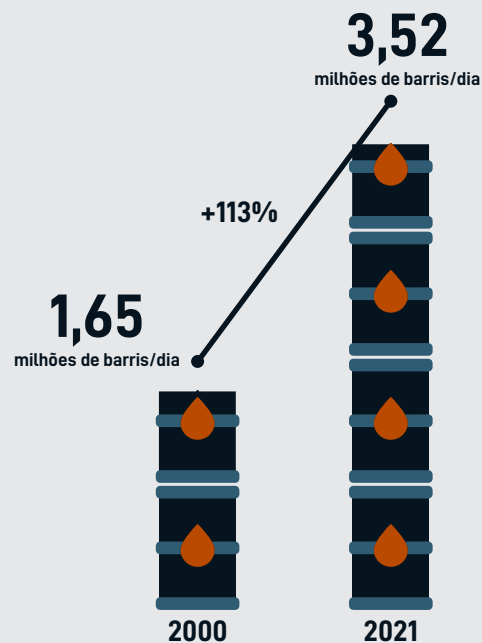
Segundo o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, o relatório do IPCC “deve soar como uma sentença de morte para os combustíveis fósseis, antes que destruam o planeta”.

O desafio em escala global tem relação direta com a publicação da quarta edição do monitoramento dos “Incentivos e subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil: conhecer, avaliar, reformar”.

Subsídios e incentivos reduzem artificialmente o custo de produção e de consumo de fósseis e tornam ainda mais difícil a mudança estrutural na matriz de produção e consumo global que tem tais combustíveis na sua base.

O Brasil é hoje parte importante da geopolítica do petróleo no mundo. O país está entre os dez maiores produtores mundiais de petróleo. Em 20 anos, a produção de petróleo equivalente no Brasil passou de 1,65 milhão de barris/dia no final de 2000 para 3,52 milhões de barris/dia no final de 2021. Isso representa um crescimento de 113%, conforme dados da Agência Nacional do Petróleo. Suas exportações têm sido também crescentes e atingiram um novo recorde em 2020, com uma média de 1,4 milhão de barris/dia durante o ano. A contribuição do Brasil para a escalada das emissões globais oriundas dos combustíveis fósseis é, nesta medida, mais que evidente.

## Produção de petróleo do Brasil



Do ponto de vista doméstico, a queima de combustíveis fósseis representa 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 2019, o Brasil emitiu 2,1 toneladas brutas de gases de efeito estufa, um aumento de quase 10% em relação ao ano anterior. Em perspectiva setorial, 44% das emissões de 2019 foram provenientes de mudanças do uso da terra, 28% da agropecuária e 19% da energia, incluindo atividades que utilizam combustíveis fósseis, além de 4% advindos de resíduos e 5% de processos industriais.

A questão-chave, como vem apontando o Inesc nas edições anteriores a este estudo, é que o problema dos subsídios aos fósseis no Brasil, embora esteja, em grande medida, associado ao sistema tributário e a incentivos fiscais, creditícios e financeiros, adquire escala global. Isso porque o setor de óleo e gás é altamente internacionalizado, estando a produção nacional indissociavelmente conectada a fluxos de comércio, a fluxos financeiros e à demanda final em escala mundial.

Construir uma visão pública sobre o tema no Brasil, considerando suas amplas conexões com questões políticas, econômicas, sociais, ambientais e climáticas que impactam toda a sociedade, é fundamental para caminhar na direção da eliminação de tantos subsídios e incentivos aos fósseis.

O presente estudo reúne um conjunto de dados, alguns públicos e outros inéditos, sobre as principais categorias desses incentivos para o ano de 2020. Como nas edições anteriores, o Inesc reconhece que o tema envolve diversos desafios: dificuldades metodológicas, falta de transparência e resistência do governo em reconhecer o problema, assim como a considerável pressão de grupos de interesse que se beneficiam dos subsídios e incentivos.

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**.

Nesta edição, além da metodologia e da apresentação dos números de 2020 por categorias de análise (gastos tributários, outras renúncias e gastos diretos) e modalidades (subsídios ao consumo e subsídios à produção), o estudo chama a atenção para três questões que, por sua complexidade, relevância e/ou peso nos números gerais, demandam análises específicas. São elas:

- 1) Os subsídios à produção por meio do Repetro e da Lei Nº 13.586/2017, que representaram juntos, em 2020, o valor de R\$ 58 bilhões, fruto da ampliação da desoneração da cadeia de produção de petróleo e gás a partir de 2018, com a renovação e a transformação do Repetro e com a aprovação da referida lei.
- 2) Os subsídios ligados à geração de energia baseada em combustíveis fósseis (CCC e CDE-Carvão), que representaram em 2020 o valor de **R\$ 8,15 bilhões. Também é importante destacar** o movimento de expansão de termelétricas a gás e sua relação com os subsídios à produção de petróleo e gás.
- 3) Os subsídios ao consumo por meio da desoneração dos combustíveis. Neste caso, o estudo enfatiza a escolha metodológica de considerar a perda de arrecadação da Cide, do PIS e da Cofins sobre gasolina e óleo diesel em função de sucessivas alterações nas alíquotas. Nos cálculos realizados pelo Inesc, os subsídios alcançaram em 2020 o montante de **R\$ 52,56 bilhões**.

Ao final, o estudo reforça recomendações ao governo brasileiro, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União que seguem alinhadas com o desafio de "avaliar, revisar e eliminar os subsídios".

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

---

# METODOLOGIA

Tal como nas edições passadas, o Inesc manteve a metodologia adotada nos anos anteriores, utilizando as categorias de gastos diretos e gastos tributários em conformidade com conceitos da OCDE também adotados pela ODI/OIC<sup>1</sup>, adaptando, contudo, caracterizações atinentes à realidade brasileira.

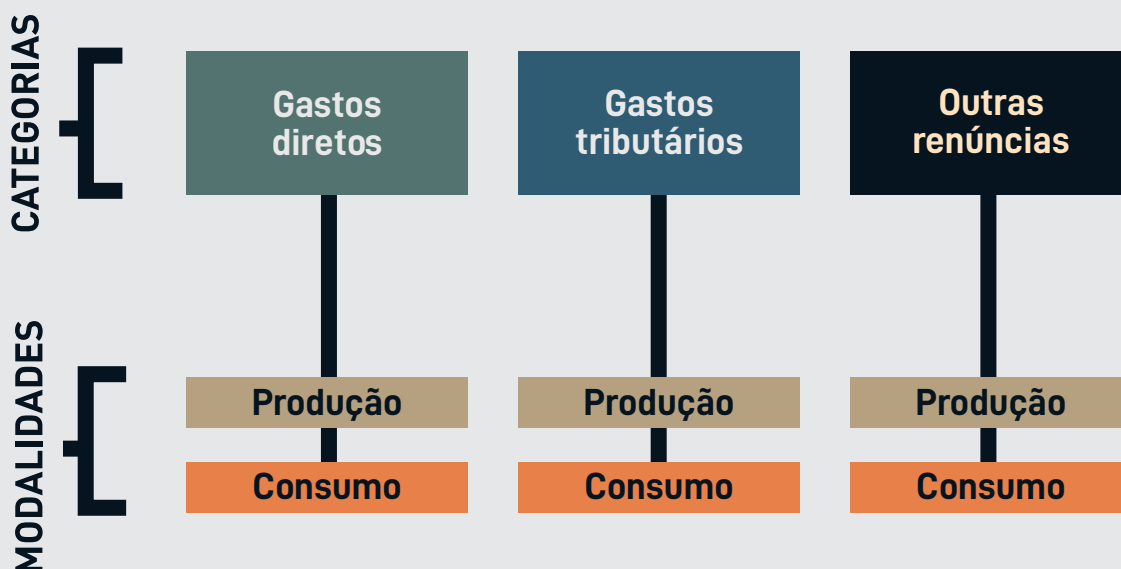
Seguindo o compromisso assumido de contínuo aperfeiçoamento do monitoramento de subsídios, incentivos e renúncias relacionados aos fósseis, no presente estudo, o Inesc pontua algumas das principais opções conceituais e metodológicas para mensuração dos subsídios e especifica as escolhas de categorias e modalidades de análise.

Com o apoio de conceitos utilizados pelas instituições internacionais, assim como foi feito na edição anterior (dados de 2019), fez-se a opção metodológica de separar gastos tributários de outras renúncias. Isso se justifica, no Brasil, porque diversos regimes especiais e 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 óleo e gás (O&G), conforme organograma e caracterizações a seguir:**

---

<sup>1</sup> A esse respeito, ver: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9989.pdf>.



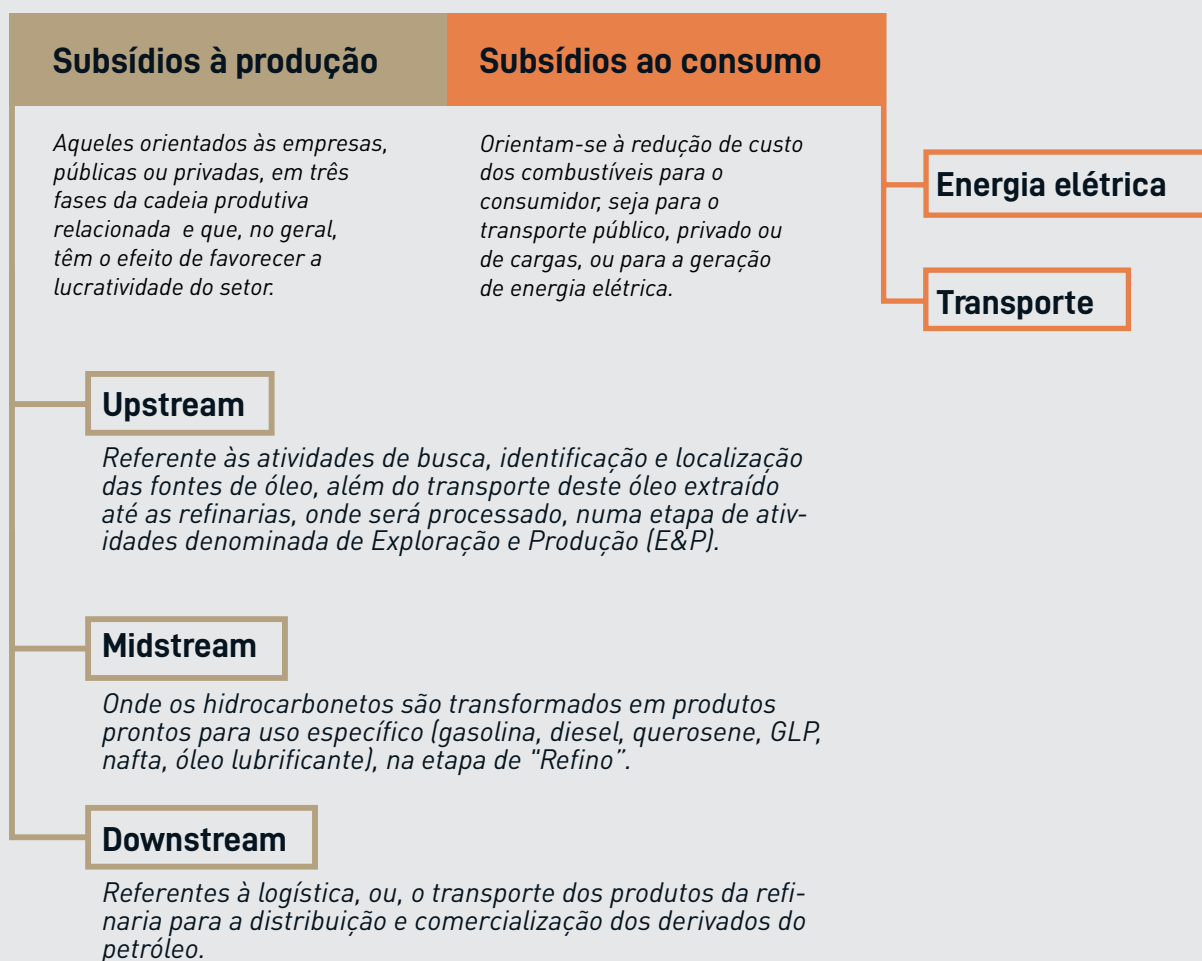
Gastos diretos	Gastos tributários	Outras renúncias
<p><i>Transferências de recursos públicos para beneficiar o setor produtor, por exemplo, gastos públicos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&amp;D) voltados ao desenvolvimento de tecnologias ou para perfurações exploratórias, ou, ainda, para investimentos 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.</i></p>	<p><i>São 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.</i></p>	<p><i>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 utilizam como referência o primeiro ano presidencial.</i></p>

Para levantamento dos **gastos diretos**, foi feita a avaliação de programas, ações orçamentárias e planos orçamentários que configuram um apoio, por sua definição e forma de implementação, seja para a produção, como no caso de recursos públicos destinados a P&D, seja para o consumo, como no caso das subvenções. A fonte de pesquisa é o Siga Brasil/Senado Federal.

Para o levantamento dos **gastos tributários**, o caminho seguido foi a avaliação dos demonstrativos de gastos tributários, bases efetivas, da RFB. A pesquisa de GTs associados aos combustíveis fósseis levou em consideração a classificação por função orçamentária (função energia), além do detalhamento de GTs associados a regimes especiais de incentivo e/ou tributação.

Já para o cálculo de estimativas de **outras renúncias**, a pesquisa se apoia em informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação (LAI) e do quadro de renúncias instituídas, ambos da RFB. Para os cálculos de renúncias associadas ao consumo de combustíveis, o Inesc adota metodologia própria, conforme detalhado nos estudos anteriores e na presente edição.

## Modalidades



**Período e moeda** – Os valores são apresentados em reais (preços correntes). Na versão em inglês, são apresentados em dólares dos Estados Unidos da América (EUA), com base em valores médios anuais da US Revenue Service (IRS).

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

■ Produção ■ Consumo

Subsídios e Incentivos	Categoria	Fonte		
Repetro	<b>Outras Renúncias</b>	Lei de Acesso à Informação (LAI)		
Lei Nº 13.586/2017				
Cide combustíveis diesel		Valores de perda de arrecadação tomando como base o limite da lei, conforme metodologia Inesc edição 2018		
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	<b>Gastos Tributários</b>	Estimativas de Gasto Tributário (GT), base efetiva 2017 (Série 2015 a 2020), publicadas pela Receita Federal do Brasil (RFB).		
Reidi: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi Energia)				
Reporto: Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto Transporte)				
Termoeletricidade				
Gás Natural Liquefeito				
Investimentos em Infraestrutura (Energia)*				
Petroquímica - Indústria				
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis			<b>Gastos Diretos</b>	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				

Elaboração: Inesc



# O QUE DIZEM OS NÚMEROS PARA 2020

Os subsídios no ano de 2020 totalizaram R\$ 123,9 bilhões, o que equivale a 2% do PIB do ano.

Em termos comparativos, tal valor representa 72% de todo o gasto federal com saúde no ano de 2020, R\$ 171,82 bilhões. É, ainda, 10% superior ao total gasto pelo governo federal com educação no mesmo ano, 113,23 bilhões.

Os dados por modalidades e categorias são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1 - Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil por Categorias | 2019 e 2020**

valores em reais correntes

■ Produção ■ Consumo

Incentivo	2019 (reais)	2020 (reais)	Varição 2019-2020
<b>Outras renúncias</b>			
Repetro	28.019.351.505,00	50.012.254.292,00	78%
Lei Nº 13.586/2017	6.349.000.001,00	8.001.000.000,00	26%
Cide-Combustíveis – diesel	18.100.579.636,00	19.762.513.592,33	9%
Cide-Combustíveis – gasolina	29.005.427.945,00	27.225.946.766,16	-6%
PIS/Cofins para diesel	5.672.546.325,00	5.574.042.295,27	-2%
<b>Total:</b>	<b>87.146.905.412,00</b>	<b>110.575.756.945,76</b>	<b>27%</b>
<b>Gastos tributários</b>			
Reidi (Função Orçamentária – FO: Energia)	502.097.170,00	498.535.125,16	-1%
Reporto (FO Transporte)	185.485.939,00	188.087.048,37	1%
Termeletricidade	488.501.874,00	672.696.048,24	38%
Gás natural liquefeito	201.722.471,00	461.937.063,73	129%
Investimentos em infraestrutura (FO Energia)	254.819.364,00	336.245.808,41	32%
Petroquímica (FO Indústria)	262.941.348,00	1.143.842.108,98	335%
<b>Total:</b>	<b>1.895.568.166,00</b>	<b>3.301.343.202,88</b>	<b>74%</b>

Gastos diretos			
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	6.564.866.116,00	7.489.291.324,92	14%
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território (ação 00QU)	2.062.040.641,00	0,00	-100%
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético	722.247.488,00	665.828.580,00	-8%
00NY - transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei N° 10.438, de 26 de abril de 2002)	995.034.255,00	1.924.983.334,07	93%
Serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo (ação 2050)	3.355.854,00	930.686,37	-72%
Fomento a projetos institucionais para pesquisa no setor de petróleo e gás natural (CT-Petro) (ação 4156)	7.068.596,00	81.293,75	-99%
<b>Total:</b>	<b>10.354.612.950,00</b>	<b>10.081.115.219,11</b>	<b>-3%</b>
<b>Total geral:</b>	<b>99.397.086.528,00</b>	<b>123.958.215.367,75</b>	<b>25%</b>

Fonte: ver metodologia  
Elaboração: Inesc

As **outras renúncias** responderam por R\$ 110,57 bilhões, o que corresponde a 89% do total. Essas renúncias, que hoje não são assumidas pela Receita Federal do Brasil como gastos tributários, serão abordadas nos destaques 1 e 3 desta publicação.

Os **gastos diretos** responderam por R\$ 10,08 bilhões (8% do total), sendo que a maior parte deles não é composta por recursos oriundos do orçamento público. É o caso, por exemplo, da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE-Carvão).

Os **gastos tributários** responderam por R\$ 3,3 bilhões (3% do total). É a menor parte dos montantes apurados, isso porque a RFB utiliza uma interpretação de gasto tributário baseada em sistemas tributários de referência pouco específicos. Assim, deixa de considerar como gastos tributários dezenas de bilhões que beneficiam produtores e consumidores de fósseis. Também deixa de se comprometer com a transparência e com a inadiável reforma dos subsídios.

À produção, foram concedidos R\$ 60,62 bilhões em subsídios, principalmente por meio dos diversos regimes especiais de tributação ao setor de óleo e gás, sendo o maior deles o Repetro. Isso corresponde a 49% do total.

Ao consumo, foram concedidos, em 2020, R\$ 63,32 bilhões, o que corresponde a 51% do total de subsídios. São considerados como parte desse montante os cálculos realizados pelo Inesc para renúncias envolvendo o PIS/Cofins e a Cide-Combustíveis aplicados à gasolina e ao óleo diesel. É também computado nesta modalidade todo o orçamento da CCC e da CDE-Carvão.

Os números, que na prática significam uma renúncia de receitas por parte do Estado, impressionam pela grandeza, especialmente em um contexto de profunda crise econômica vivida pelo país no primeiro ano da Covid-19, o que resultou em uma queda de 4,1% no PIB.

O objetivo, ao apresentar esses números, é chamar a atenção para a importância de um debate técnico e político sobre esses valores, seu sentido e seus efeitos potenciais, seja do ponto de vista da perda da capacidade de arrecadação e da conseqüente erosão da base de financiamento de políticas sociais, seja em função dos seus efeitos climáticos.

O grande destaque em 2020 vai para o crescimento ainda mais expressivo das "outras renúncias", valores que hoje são de baixa ou nula transparência.

Vale dizer que o fato de essas renúncias não serem consideradas parte dos gastos tributários sob a ótica da RFB se deve à construção de sistemas tributários de referência para as várias formas de renúncia aqui abordadas.

São os sistemas tributários de referência que permitem, em linhas gerais, apurar e medir desvios em relação ao que deveria ser uma tributação "padrão" e, por conseguinte, medir o que deve ser considerado "gasto tributário". O tema será mais explorado nas próximas seções.

Por isso, esta publicação aponta como grande desafio a tarefa de **conhecer, avaliar e reformar essas modalidades de financiamento da produção e do consumo dos fósseis no Brasil**. Precisamos que tais renúncias sejam objeto de debate público e que o governo brasileiro se comprometa com um processo de detalhamento e avaliação delas.

# OS SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO POR MEIO DO REPETRO E DA LEI Nº 13.586/2017

O setor de óleo e gás no Brasil se beneficia de um complexo regime especial de tributação chamado Repetro – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural.

Em 2020, a existência do regime implicou em renúncia da ordem de **R\$ 50 bilhões, ante os R\$ 28 bilhões alcançados em 2019, o que representa um crescimento de 78% em apenas um ano.** Este é de longe o maior subsídio à produção de combustíveis fósseis no Brasil.

Cabe lembrar, como mostra a edição 2019 do estudo, que, até 2017, o regime era somente aduaneiro, nas modalidades de exportação ficta<sup>2</sup>, admissões temporárias<sup>3</sup> e **drawback**<sup>4</sup>. Com a aprovação da Lei Nº 13.586/2017, ele não só foi prorrogado até 2040 como passou por um processo de ampliação e transformação, transitando de um regime aduaneiro especial a, conjuntamente, um regime tributário especial, chamado Repetro-Sped. Dessa forma, os bens principais ou acessórios admitidos antes de 31/12/2018, no regime do Repetro, e que não migraram para o Repetro-Sped até 30/06/2019, poderiam optar pela migração até 31/12/2020, medida que teve influência nos números para 2020, como será visto.

O regime conta com três modalidades de renúncia:

---

<sup>2</sup> Exportação ficta é quando o produto é vendido a uma empresa sediada no exterior ou a uma entidade de governo estrangeiro, em moeda estrangeira de livre conversibilidade, porém não sai do território nacional, nos termos do art. 458, do Decreto Nº 6.759/2009.

<sup>3</sup> Admissão temporária para utilização econômica, no escopo do 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. Permite a importação de bens destinados a utilização econômica no país, com a suspensão total do pagamento dos tributos, por prazo fixado (art. 458, caput e §3º, do Decreto Nº 6.759/2009).

<sup>4</sup> Suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produtos exportados. O mecanismo funciona como um incentivo às exportações, pois reduz os custos de produção de produtos exportáveis, tornando-os mais competitivos no mercado internacional (art. 2º, III, do Decreto Nº 3.161/1999, e art. 458, II, do Decreto Nº 6.759/2009).

- A suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação de bens para permanência definitiva no país (**modalidade A**).

- A suspensão do pagamento dos impostos federais, da contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, proporcionalmente ao seu tempo de permanência no território aduaneiro para: 1) bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural cuja permanência no país seja de natureza temporária; 2) bens destinados às atividades de transporte, movimentação, transferência, armazenamento ou regaseificação de gás natural liquefeito (**modalidade B**).

- Repetro-Industrialização, que suspende o pagamento da contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e do IPI para aquisição de matérias-primas e outros bens no mercado interno. A suspensão também vale para a importação desses insumos, neste caso desonerados via PIS/Pasep-Importação, Cofins-Importação e IPI-importação (**modalidade C**).

Segundo a Petrobras,

“ esse benefício possibilitou a migração de todos os bens adquiridos no antigo Repetro para o Repetro-Sped. Em 2018, começamos a transferir a propriedade de ativos de petróleo e gás, sob esse regime, de nossas subsidiárias estrangeiras para nossa controladora e joint ventures (consórcios) no Brasil. A transferência foi concluída em 2020. Além disso, a legislação prescreve o Repetro-Industrialização, regime tributário especial, regulamentado em 2019, que isenta as aquisições da cadeia de suprimentos de O&G estabelecida no Brasil. Após a criação do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização, alguns estados brasileiros, por decisão do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), concordaram em conceder incentivos fiscais relacionados ao ICMS sobre as transações previstas nestes regimes, na medida em que cada estado decretar sua regulamentação específica, prevendo a redução de impostos sobre a indústria de petróleo e gás. ”

(Relatório 20 F 2020)

Os valores de renúncia, no caso federal, associados a este regime não aparecem em nenhum documento público da RFB, sendo oferecidos apenas por meio da Lei de Acesso à Informação.

Os dados apresentados na Tabela 2 mostram que os valores renunciados têm crescido de forma muito expressiva, em especial a partir da mudança no regime.

**Tabela 2 - Renúncias associadas ao Repetro por tributo | 2013 a 2020**

*valores em bilhões de reais correntes*

Ano	Renuncia II AC REAL IMP	Renuncia II IPI REAL IMP	Renuncia PIS AC REAL IMP	Renuncia COFINS AC REAL IMP	TOTAL REPETRO
2013	6,21	6,21	6,21	6,21	6,21
2014	4,81	4,81	4,81	4,81	4,81
2015	5,92	5,92	5,92	5,92	5,92
2016	6,61	6,61	6,61	6,61	6,61
2017	3,03	3,03	3,03	3,03	3,03
2018	8,15	8,15	8,15	8,15	8,15
2019	14,48	14,48	14,48	14,48	14,48
2020	26,20	26,20	26,20	26,20	26,20

*Fonte: LAI  
Elaboração: Inesc*

O expressivo crescimento em 2020 é, em parte, explicado pela transição do Regime, sendo o final de 2020 o prazo final para migração do Repetro para o Repetro-Sped. De fato, os dados apresentados pela RFB mostram que na modalidade B os valores de renúncia passaram de R\$ 14,4 bilhões em 2019 para R\$ 25,4 bilhões em 2020. Mas o crescimento foi também expressivo na modalidade A, onde as renúncias passaram de R\$ 13,6 bilhões para R\$ 24,5 bilhões entre 2019 e 2020. Por fim, valores bem inferiores foram computados na modalidade C, que aparece somente em 2020 com o valor de R\$ 151 milhões.

Para a Receita Federal, as renúncias relacionadas ao Repetro não devem ser consideradas como gastos tributários. Por consequência, o demonstrativo dos gastos tributários e o demonstrativo regionalizado não as incluem como receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Esta pronunciada lacuna de transparência ocorre, segundo alega a RF, porque as renúncias envolvendo o regime não representam um desvio do sistema tributário de referência. Em síntese, em função desta interpretação, renúncias avaliadas em R\$ 51 bilhões ficam fora das estimativas de gastos tributários e mesmo das estimativas de “desonerações instituídas”.

Juntamente ao conjunto de renúncias estabelecido pelo novo Repetro, o setor de petróleo e gás passou a se beneficiar da isenção de tributos relacionados à despesa de exaustão e depreciação de maquinários. Essas modalidades estão previstas no art. 1º da Lei Nº 13.586/2017, a mesma que ampliou o prazo e o escopo do Repetro.

Por meio deste dispositivo da lei, 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.

Os montantes dessa renúncia tributária são apresentados pela Receita em “desonerações instituídas”, mas são estimados por apenas três anos contados a partir da aprovação da lei que os instituiu (de 2018 a 2020), para efeito de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Como visto na **Tabela 1**, com os valores dos subsídios para 2020, a estimativa de renúncia em função do art. 1º da Lei Nº 13.586/2017 alcançou R\$ 8 bilhões. Cabe reforçar que, em função do limite de apresentação de estimativas em apenas três anos, a partir de 2021, tal renúncia desaparecerá dos registros da Receita Federal do Brasil.

Somadas, as renúncias do Repetro e do art. 1º da Lei Nº 13.586/2017, chegam, em 2020, ao montante de **R\$ 58 bilhões** de arrecadação perdida para estimular a produção de combustíveis fósseis no Brasil.

Tais renúncias, assim como as do referido regime, não são, portanto, computadas como gastos tributários, e seus valores são, apesar de muito expressivos, desconsiderados nos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs) do governo, sendo solenemente ignorados no debate sobre o tamanho das renúncias tributárias no Brasil. Assim, a possibilidade de que venham a ser avaliadas sob a perspectiva dos seus efeitos econômicos, sociais, ambientais e climáticos também não é levada em conta.



Isso é um grande problema e deve estar no centro do debate sobre como o Brasil deverá enfrentar o tema dos subsídios à produção de combustíveis fósseis no futuro.

Do ponto de vista ambiental e climático, tais subsídios vão na contramão do princípio do poluidor-pagador, consolidado internacionalmente como chave no equacionamento do problema das emissões de gases de efeito estufa e perda de biodiversidade no planeta. Por isso, o tema foi objeto de atenção da OCDE<sup>5</sup> e consta no relatório divulgado em julho de 2021, em que a organização avalia o progresso do Brasil na implementação das recomendações da Revisão de Performance Ambiental e na promoção de seu alinhamento com os instrumentos legais centrais da OCDE sobre o meio ambiente.

O Repetro é considerado pela OCDE como subsídio aos combustíveis fósseis, ainda que não faça parte das estimativas de gasto tributário. O problema foi especificamente apontado no relatório mencionado, que finaliza com uma recomendação específica para que o Brasil desenvolva uma estratégia de longo prazo para identificar, reduzir e, eventualmente, eliminar os subsídios públicos à produção de combustíveis fósseis (OCDE: 2021, p.13).

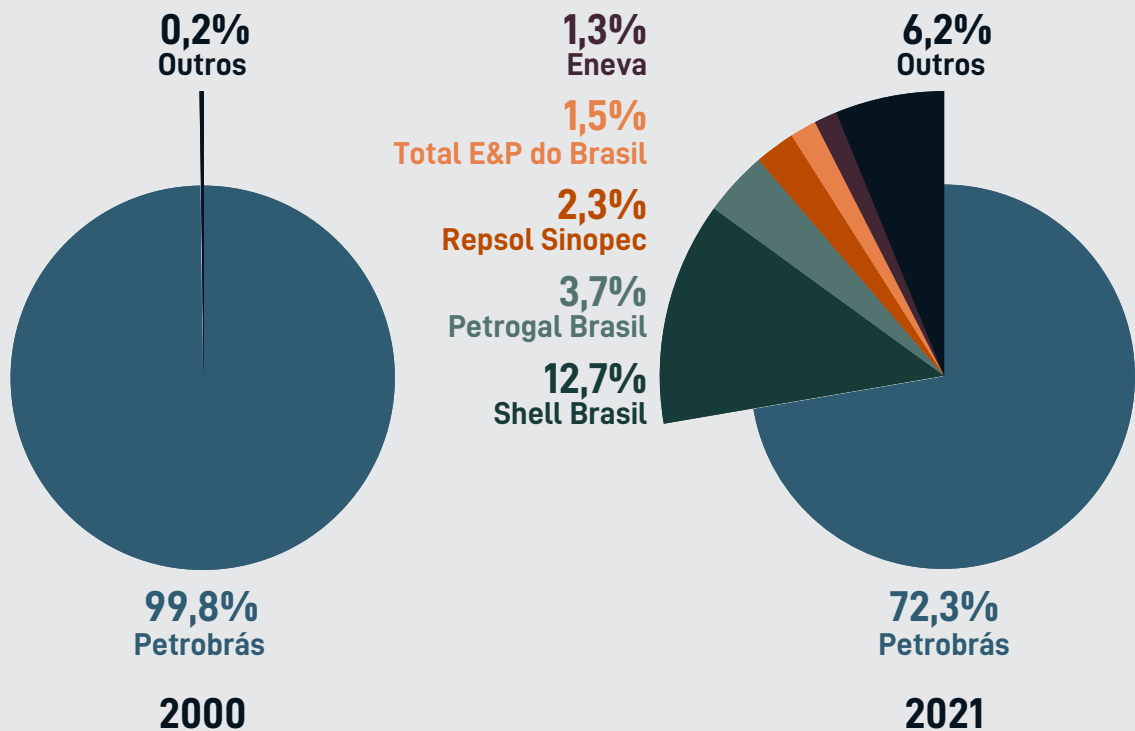
É inevitável que o tema assuma relevância internacional. Como já dito, a produção de petróleo equivalente no Brasil passou de 1,65 milhão de barris/dia no final de 2000 para 3,52 milhões de barris/dia no final de 2021, o que representa um aumento de 113%, conforme dados da Agência Nacional do Petróleo.

Em paralelo, campos de exploração foram crescentemente abertos à participação de petroleiras transnacionais que operam globalmente para controlar reservas e obter maiores retornos para os seus acionistas. **As figuras a seguir evidenciam esta mudança de cenário em 20 anos:**

---

<sup>5</sup> Avaliação do progresso do Brasil na implementação das recomendações da Revisão de Performance Ambiental e na promoção de seu alinhamento com os instrumentos legais centrais da OCDE sobre o meio ambiente - Julho de 2021. Relatório OCDE disponível em: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/Brazils-progress-in-implementing-Environmental-Performance-Review-recommendations-and-alignment-with-OECD-environment-acquis.pdf>

## Petróleo Equivalente por Concessionário e Campo| 2000 e 2021



Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP)  
Elaboração: Inesc

Do ponto de vista econômico stricto sensu, é questionável a necessidade dos subsídios para atrair investimentos, da Petrobrás ou de operadoras internacionais. Conforme apontado na edição 2018 do estudo, a pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ) evidenciou que há projetos, em especial em campos do Pré-Sal, que não precisam de incentivos fiscais para serem rentáveis e que a existência do Repetro se converte em lucros extraordinários para as empresas exploradoras do recurso e em redução da participação do governo na renda petroleira.

O grau de subsídios envolvidos nesse desempenho notável do Brasil como produtor mundial de petróleo é, portanto, decisivo para um alinhamento do país na agenda de transparência e reforma dos incentivos à produção em escala global.

# O REPETRO E A LEI Nº 13.586/2017 NA AVALIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Em 2014, no contexto dos embates envolvendo a Petrobrás e a Lava Jato, foi formulado um pedido do Senado Federal ao TCU para que este auditasse a Petrobras, tendo como foco o Repetro. O envolvimento do Tribunal com o tema deu origem a três relatórios e acórdãos. As auditorias são peça-chave para que se compreenda como, no Brasil, R\$ 58 bilhões anuais em renúncia ao setor petrolífero não são legalmente considerados como gastos tributários e como a maior parte dessa renúncia sequer é computada como “demais desonerações instituídas”

Por sua importância, vale um resumo dos processos de auditoria.

A primeira auditoria resultou no Acórdão 366/2016, que avaliou as renúncias envolvidas no Repetro no período de 2011 a 2015, estimadas pela RFB em R\$ 51,5 bilhões. O relatório concluiu que a operação ficta de exportação de plataformas (Repetro) não configuraria ilegalidade.

O relatório, contudo, recomendou que, dada a peculiaridade dos tratamentos aduaneiros previstos no âmbito do regime especial, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) deveria incluir, nos próximos planos de fiscalização, a ação de controle nos procedimentos levados a efeito no âmbito do Repetro (item 9.5 do Acórdão).

Com isto, uma nova auditoria foi realizada, aprofundando a análise do Repetro e propondo a seguinte questão: **o Repetro se enquadra como benefício tributário?** Este segundo relatório trouxe achados que são de alta relevância para a discussão sobre a transparência dos subsídios à produção de petróleo e gás.

Em linhas gerais, o TCU se alinhou à interpretação mais ampla, amparada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no seu artigo 14, § 1º, estabelece que 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”.

O TCU também buscou amparo na definição de tributo contida no artigo 3º do Código Tributário Nacional, chegando a uma noção ampla do conceito de benefício tributário associado à ideia de redução do ônus tributário. O Tribunal entendeu como benefício tributário “a redução do pagamento devido a título de tributo, quaisquer que sejam os meios e as condições que autorizem e efetivem essa redução, e quaisquer que sejam as finalidades que fundamentem a concessão do benefício” (TC 031.800/2016-5, página 11).

Em síntese, a análise do órgão considerou que a ocorrência de isenção de tributos em benefício das empresas do ramo de petróleo prejudica a sociedade de forma geral pela não arrecadação tributária. Além disso, concluiu que o não detalhamento do regime, a falta de análise posterior de seus impactos e a não contabilização de créditos tributários resultam na falta de transparência do Repetro como um todo.

O relatório aponta, portanto, que é possível e desejável classificar o Repetro como gasto tributário, o que levaria à inclusão das renúncias nos demonstrativos de gasto tributário. **O trecho do voto que acompanha o relatório evidencia tal entendimento:**

“ 57. Nesse contexto, e diante da relevância da transparência das renúncias de receita, o artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF, exige que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contenha anexo que evidencie demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. Assim, por ser o Repetro normatizado por decreto (Regulamento Aduaneiro), sua criação não foi submetida a ampla discussão nas Casas Legislativas. Neste aspecto, os auditores apresentam argumento com o qual coaduno, de que, na ausência de amplo debate sobre a matéria, torna-se imperioso que haja transparência sobre os efeitos dos benefícios tributários atinentes a esse Regime especial nos demonstrativos anexos à LOA e à LDO. ”

(TC 031.800/2016-5, página 7).

Contudo, o Acórdão 1.042/2018, que julgou o referido relatório, sugeriu aprofundamento da investigação acerca da inclusão ou não do Repetro no demonstrativo dos gastos tributários e no demonstrativo regionalizado sobre as receitas e as despesas decorrentes de benefícios de natureza tributária. Adicionalmente, requereu à Segecex investigar se a prorrogação do Repetro deveria ou não obedecer ao disposto no art. 14 da LRF (Item 9.3 do Acórdão).

Foi assim realizada nova auditoria, desta vez incluindo o Repetro e a Lei Nº 13.586/2017, já que ela promoveu significativas alterações no regime, com in-

serção de novos dispositivos que poderiam resultar em renúncia de receitas, não apenas nesses tributos, mas também no IRPJ, no IRRF e na CSLL (ver BOX 1).

A própria Receita Federal, ao incluir alguns dispositivos específicos da Lei Nº 13.586/2017 no quadro de "outras renúncias instituídas" nos demonstrativos de gastos tributários (DGT 2018 – dados que compõem o quadro de subsídios produzido pelo Inesc), reconhece parte dos valores como renúncia, embora não assuma como gasto tributário.

Desta forma, o TCU requereu à RFB uma nova análise quanto ao enquadramento do Repetro ou de parte dele como gasto tributário após o advento da Lei Nº 13.586/2017.

### **Alterações no Repetro pela Lei Nº 13.586/2017:**

Antes da prorrogação, o Repetro se constituía em um único regime aduaneiro especial de admissão temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento dos tributos federais proporcional ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro. A Lei Nº 13.586/2017 introduziu dois novos regimes tributários especiais.

**1)** O regime tributário especial de importação definitiva com suspensão total, com base legal no art. 5 da Lei Nº 13.586/2017, com suspensão total dos seguintes tributos: Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação.

**2)** O regime tributário especial de industrialização, com base legal no art. 60 da Lei Nº 13.586/2017, com suspensão dos seguintes tributos: Imposto sobre Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação e Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins.

Foi também criado o Repetro-Sped, com quatro modalidades:	
<b>i)</b>	Regime aduaneiro especial de admissão temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento proporcional, que era o Repetro original;
<b>ii)</b>	Regime aduaneiro especial de admissão temporária para utilização econômica com pagamento proporcional;
<b>iii)</b>	Regime tributário especial de importação definitiva com suspensão total dos tributos federais de bens cuja permanência no país seja definitiva;
<b>iv)</b>	Regime tributário especial de industrialização, com suspensão dos tributos federais para importação ou aquisição no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários, materiais de embalagem voltados às atividades de exploração e desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

O terceiro relatório do TCU foi julgado em 27 de julho de 2021. Nesse terceiro e último relatório, os argumentos da RFB para justificar o não enquadramento do Repetro e da Lei Nº 13.586/2017 no cálculo dos gastos tributários foram aceitos pelo TCU.

Em resumo, para a RFB, o Repetro não constituiria um gasto tributário porque não haveria perda de arrecadação no longo prazo com os tributos IPI, PIS/Pasep e Cofins e porque o Imposto de Importação seria um tributo regulatório. Ademais, no caso da Lei Nº 13.586/2017, que permitiu, para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, a dedução integral das despesas com a exploração e a produção de jazidas de petróleo e gás natural (art. 10), a interpretação da RFB foi também aceita pelo TCU.

A argumentação da RFB quanto à CSLL sustenta que essa contribuição possui a mesma base de cálculo do IRPJ. Adicionalmente, interpreta que a despesa de exaustão, decorrente do ativo formado mediante os gastos aplicados nas atividades de desenvolvimento para viabilizar a produção de campo de petróleo ou de gás natural, é dedutível na apuração do lucro real e pode ser considerada a

**exaustão acelerada do ativo.** Nos termos do relatório do TCU:

80. Assim, a exaustão consiste no reconhecimento, como custo ou encargo, em cada período de apuração, da importância correspondente à diminuição do valor dos recursos florestais, minerais e outros recursos naturais esgotáveis ou de exaurimento determinado, resultantes da exploração dos mesmos. E os custos pré-operacionais necessários para viabilizar a atividade poderiam ser deduzidos dentro do período de exploração. O que a Lei Nº 13.586/2017 permitiu é que todas as empresas, além da Petrobras, deduzam integralmente estas despesas em um período mais curto. Destarte, considerando-se o enfoque de longo prazo do STR adotado pela Receita Federal, tal benefício não se enquadra como gasto tributário.

(TC 020.313/2018-7, p.15).

O ponto é de elevada importância para o debate sobre o alcance e a complexidade dos subsídios aos combustíveis fósseis. Em síntese, extrai-se da argumentação da Receita, corroborada pelo TCU, que, entre outros benefícios, o setor goza da interpretação de que, por explorar recursos finitos, logo, exauríveis no tempo, pode se utilizar do artifício da exaustão acelerada para fins de redução do cálculo da CSLL.

Contudo, embora o TCU tenha concordado em linhas gerais com as argumentações e explicações da Receita Federal, o tema e o relatório precisam ser vistos sob uma perspectiva mais ampla.

A própria diferença de interpretação acerca da natureza do Repetro entre o TCU e a Receita Federal, consubstanciada no segundo relatório (Acórdão 1.042/2018), ainda que o foco não tenha sido a perspectiva estritamente tributária, demonstra que o tema e sua interpretação estão abertos a diferentes leituras e a mudanças de interpretação.

É isto também que assume a Receita Federal ao se pronunciar perante o TCU sobre o que cabe ou não na classificação de gastos tributários. Nos seus termos, "a classificação de uma renúncia como Gasto Tributário é uma tarefa que envolve certo grau de subjetividade, especialmente quando da definição do Sistema Tributário de Referência" (TC 020.313/2018-7, p.13).

Para o Tribunal, a afirmação é coerente com a literatura internacional, para a qual a definição do sistema de referência envolve um elemento de julgamento, variando entre diferentes países e **dentro de um mesmo país ao longo do tempo.**



A questão, portanto, está longe de ser resolvida com a atual interpretação dada pela Receita Federal para não enquadrar o Repetro e a Lei N° 13.586/2017 como gastos tributários e, ainda mais, para justificar a ausência de estimativas das renúncias no quadro de "outras renúncias instituídas" no horizonte após 2020. Isto porque, como dito anteriormente, a Receita publica nos informes de "outras renúncias instituídas", no caso da referida lei, até 2020, três anos após o início de geração de seus efeitos. Ou seja, elas deixam de ser estimadas e tornadas públicas a partir de 2021, o que, evidentemente, não faz com que elas deixem de existir.

Segundo informação prestada ao Inesc por meio da Lei de Acesso à Informação:

“ Em resposta à solicitação, informa-se que o acompanhamento contínuo com revisões de estimativas, geralmente, ocorre apenas no caso de renúncias classificadas como gasto tributário, por se tratarem de medidas de exceção ao sistema tributário vigente. Entretanto, esse não é o caso das desonerações da Lei n° 13.586/2017 e, portanto, as estimativas visaram dimensionar o impacto orçamentário no exercício e nos dois anos subsequentes, conforme o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. ”

(Nota SIC CETAD/COPAN N° 106/2021, de 21 de julho de 2021).

O processo de avaliação do Repetro pelo TCU mostra, em síntese, que existe ainda um longo percurso para um debate amplo sobre como o Brasil precisa caminhar para conhecer, avaliar e reformar os subsídios à produção do petróleo.

O que está evidente é a existência de uma enorme lacuna interpretativa da dimensão tributária do setor produtor de óleo e gás que leve em consideração suas especificidades, complexidades e relevância econômica e climática. O que se tem feito até agora, com visível influência de grupos de interesses econômicos, é ampliar benefícios tributários e dilatar seu alcance. Com isso, o Brasil vai na contramão de um inevitável processo de transparência e de revisão de subsídios.

É notório, por fim, que a própria Receita Federal assuma perante o TCU que a lacuna da transparência existe e que ela poderia ser reduzida através da avaliação da carga tributária do setor:

72. O órgão fiscal firma (peça 29, p. 4) que o compromisso primordial é sempre a transparência, por isso, mesmo que nem todos os quesitos estejam evidentes, deve-se priorizar o registro. Todavia, é condição necessária para a classificação como gasto tributário que a perda de arrecadação seja indubitável e razoavelmente mensurável. Quando não é evidente um parâmetro de comparação, não seria possível o cálculo de um valor coerente com a realidade. Nesses casos, a SRFB entende que seja melhor oferecer alternativas de publicidade dos dados, como a publicação do volume de operações, da arrecadação tributária ou da carga tributária de determinado setor.

(TC 020.313/2018-7, p.13)

Um trabalho específico da RFB de estimativa e publicização da carga tributária do setor de óleo e gás no Brasil seria, portanto, um passo importante para a construção de referências mais sólidas para a discussão futura sobre os subsídios à produção.

Ademais, ainda conforme reconhece a RFB, não existe normativo que regulamente a elaboração e a transparência desses demonstrativos (TC 020.313/2018-7, p.12).

A existência do referido normativo seria, desse modo, mais um passo importante e urgente.

## OS SUBSÍDIOS LIGADOS À GERAÇÃO DE ENERGIA BASEADA EM COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Os subsídios aos combustíveis fósseis têm interface importante com o tema dos subsídios ao setor elétrico associados ao uso de fósseis (carvão, óleo diesel e gás).

No caso da **geração elétrica a gás**, vale dizer que, em 2020, ela respondeu por 8,6% da geração elétrica total, atrás da energia eólica, que, neste mesmo ano, foi responsável por 9,2% da geração. Do ponto de vista das emissões, em 2020, a geração a gás representou 65% das emissões de GEE no Sistema Interligado Nacional (SIN). A despeito do peso relativamente reduzido na matriz elétrica, a

conexão dessa forma de geração com a produção de petróleo e gás tem adquirido uma dimensão particularmente relevante.

A forte influência do lobby do gás no Congresso Nacional, em sintonia com o governo, evidenciou como a intervenção do Estado molda e estrutura a demanda e a oferta nesse mercado e como a regulação pode funcionar como reserva de mercado. Em junho de 2021, foi aprovada a privatização da Eletrobras e dado um passo-chave na estruturação do mercado de gás no Brasil, garantindo a contratação obrigatória de termelétricas a gás.

No texto aprovado, foi garantida a contratação obrigatória de oito mil megawatts oriundos de térmicas a gás, que irão operar com capacidade mínima de 70% por pelo menos 15 anos. Criou-se, assim, uma reserva de mercado, inclusive em áreas não produtoras de gás e a despeito das condições de geração de fontes renováveis (solar, eólica e hídrica).

É evidente a articulação de interesses entre o setor produtor de gás e de infraestrutura e o setor de energia presente na fala do presidente executivo da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (ABEGÁS), Augusto Salomon:

“ (...) as térmicas funcionam como sinal econômico de consumo firme para o investidor em infraestrutura (...). A tarifa de transporte é o que garantirá remuneração do investidor (...). As térmicas darão segurança para que o produtor possa ofertar esse gás, que hoje é reinjetado, ao mercado. ”

(Isto é Dinheiro, 14 de junho de 2021)

Embora o gás natural seja, por vezes, considerado um combustível de transição entre o carvão e as energias renováveis por emitir cerca de metade do dióxido de carbono do carvão, os investimentos que estão sendo feitos agora em infraestrutura de gás natural potencializarão seu uso nas próximas décadas, atrasando a transição para fontes de baixo carbono.

**Em outras palavras, a despeito do crescimento expressivo e competitivo das energias renováveis, em especial solar, eólica e biomassa, e dos efeitos negativos que a geração a gás representa em termos de emissões, existe uma forte movimentação econômica e política para garantir sua “viabilidade” na matriz energética, na qual tem aparecido com a roupagem de “combustível de transição”.**

Segundo o Instituto de Energia e Meio Ambiente (lema):

|| Considerando um fator de capacidade de 70% para as usinas instaladas, as emissões anuais representariam um acréscimo de 17,5 MtCO<sub>2</sub>e ou um aumento percentual de 32,7% em relação às emissões do setor elétrico registradas em 2019 e 60% em relação às emissões do parque de termelétricas a gás natural no mesmo ano. Já as emissões acumuladas referentes aos 15 anos de operação dessa capacidade instalada totalizariam 260,3 MtCO<sub>2</sub>e, mais do que as emissões de todo o setor de transportes em 2019. ||

(Iema, 2021)

Do ponto de vista dos subsídios, a movimentação econômica e política para viabilizar a geração elétrica a gás exige um enorme esforço de conexão dos subsídios envolvidos tanto na extração do gás quanto na infraestrutura associada ao seu escoamento.

Neste estudo, o que se depreende é que o Repetro e os efeitos expandidos com a aprovação da Lei Nº 13.586/2017 alcançam a produção de gás e sua infraestrutura de escoamento. Avançar na transparência desses incentivos se torna, assim, peça fundamental para evidenciar as conexões entre os subsídios à produção e os subsídios ao setor elétrico.

A **geração termelétrica a carvão** foi responsável por 1,9% da geração elétrica em 2020 e por 34% das emissões de GEE no SIN<sup>6</sup>. O subsídio a essa atividade é limitado a 100% do valor do combustível principal (carvão mineral), incluindo o combustível secundário necessário para assegurar a operação da usina termelétrica. A concessão desse subsídio se dá por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para manter a produção das usinas a carvão presentes no sul do país. O orçamento para a CDE-Carvão Mineral em 2020 foi de R\$ 660 milhões.

Esses subsídios anuais foram iniciados em 1973 e incorporados à CDE em 2002. A Lei 10.438/2002, art. 13 §7º, com redação dada pela Lei 12.783/2013, prevê custeio dessa despesa pela CDE até 2027.

O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União – CMAP (2019) realizou avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético e reforçou a recomendação para extinção do subsídio em 2027. **Conforme o relatório:**

---

<sup>6</sup> Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2021 – Ano base 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>

“ Há que se levar em conta que o uso de carvão para geração de energia é um processo danoso ao meio ambiente quando comparado a outras tecnologias utilizadas para geração, como, por exemplo, as fontes hídrica, eólica e até mesmo a queima de gás natural, no que diz respeito à emissão de gases do efeito estufa, em que pese a falta dessas opções nos locais em que as termelétricas agem. Além disso, do ponto de vista da teoria econômica, a geração das externalidades negativas, em especial, os impactos da emissão de gases sobre a poluição da atmosfera, comparada a outros meios de geração, justificaria uma taxa maior do setor termelétrico originado em carvão mineral, comparado às fontes mencionadas. ”

(CMAP: 2019; p.77)

O desafio é garantir que o prazo seja cumprido e que as regiões que produzem carvão para abastecer as termelétricas consigam fazer uma transição para superar a dependência econômica associada à economia do carvão.

“ Dado o horizonte cada vez mais próximo do fim dos subsídios brasileiros (via Conta de Desenvolvimento Energético – CDE) à produção de energia pela fonte de carvão mineral, cuja data está estabelecida em 2027, é preciso que as regiões brasileiras baseadas nesta economia fóssil comecem, o quanto antes, a avaliar os cenários futuros, conhecer experiências similares e desenvolver trabalhos conjuntos em busca dessa transição, envolvendo empresas, governos e trabalhadores do setor. ”

(Dieese/WWF, 2021)

Sobre os desafios da transição, há que se considerar que hoje aproximadamente 36 mil pessoas trabalham diretamente na indústria do carvão, sendo cerca de 11 mil nas minas de lignito e 25 mil nas usinas de geração elétrica (IDEC, 2021). A dependência econômica e social produzida pela mineração de carvão, assim como em outras minas e regiões, evidencia que o fechamento de minas e a construção de uma transição justa requerem tempo e planejamento.

Na contramão da transição, e a despeito da baixa eficiência das usinas e dos problemas ambientais causados por elas, o lobby do carvão busca postergar o fim dos subsídios. Exemplo disso foi a tramitação, em 2021, da MP da Eletrobras no Senado, na qual foi apresentada emenda para contratar 2 GW de usinas a carvão mineral nacional para entrega de 2028 até 2032 e destinar R\$ 2,5 bilhões à região carbonífera do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Embora a emenda não tenha sido aprovada, a movimentação continua presente no Congresso Nacional, a exemplo da tramitação da Medida Provisória N° 1055, que trata da crise energética e apresenta uma emenda com objetivo de estender até 2035 os subsídios custeados pela CDE para as usinas termelétricas movidas a carvão.

Os caminhos para garantir uma transição para o descomissionamento das usinas a carvão são possíveis e necessários. O chamado **phase-out** do carvão vem sendo trilhado em vários países, com aprendizados que poderiam ser utilizados e adaptados no Brasil.

Entre as soluções apontadas por organizações sociais, como o Instituto Clima e Sociedade, estão:

1. Utilizar os recursos da CDE para o descomissionamento das usinas até 2027.
2. Utilizar os recursos da CDE para o desenvolvimento social e ambiental das localidades.
3. Fazer valer as obrigações da mineração e regular o descomissionamento das minas.
4. Desenvolver fontes energéticas confiáveis para o suprimento da região.

Já a **geração a diesel** é responsável por 1,4% da geração elétrica em 2020 e por 1,4% das emissões de GEE no SIN, mas por 97,7% das emissões no Sistema Isolado (Sisol)<sup>7</sup>. Nesse caso, o subsídio se dá por meio da Conta de Consumo de Combustíveis. O orçamento dessa conta em 2020 foi de R\$ 7,48 bilhões.

A CCC subsidia o custo de geração nos Sistemas Isolados, que respondem por 0,6% (Anuário Energia, 2021) do consumo de energia elétrica utilizada no país e são compostos por centrais elétricas que ainda não pertencem ao Sistema Interligado Nacional. Os estados que compõem o Sisol são: Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima. Além deles, a ilha de Fernando de Noronha também faz parte do sistema.

---

<sup>7</sup> Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2021 – Ano base 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>

O custo da geração de energia nos sistemas regionais isolados é maior em função da dependência do óleo diesel, cujo custo é mais alto em função do transporte. Como encargo, a CCC tinha como objetivo inicial, quando foi criada, em 1973, subsidiar a compra de combustíveis fósseis para geração de energia. A partir de 2009, a CCC passou a subsidiar não só o combustível, como também todo o custo da geração de energia no Sisol, incluindo fontes renováveis. Os subsídios da CCC são custeados, em sua maior parte, pelos consumidores.

Em termos gerais, a CDE, da qual a CCC é parte, é notadamente avaliada como sendo uma conta complexa, pouco transparente e que deve ser alvo de um processo de avaliação e revisão. A CDE foi analisada pelo Tribunal de Contas da União, que identificou, entre vários problemas, que a conta subsidia políticas públicas que não são do setor elétrico, como “rural”, “irrigação e aquicultura” e “água, esgoto e saneamento”. Isso, segundo o TCU, se caracteriza como um “orçamento paralelo”, pois é repassado sem os processos de discussão, autorização e transparência (IDEC, 2021).

Ademais, é importante registrar que esses subsídios oneram em grande parte o bolso dos consumidores:

**“ O orçamento da CDE de 2020 resultou em um total de gastos de R\$ 21,912 bilhões, sendo a principal fonte de receita as quotas anuais pagas pelos consumidores de energia elétrica, mediante encargo incluído nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição e transmissão, no valor de R\$ 20,105 bilhões. ”**

(ANEEL, Orçamento CDE, 2020)

Em dezembro de 2020, o Ministério da Economia divulgou um relatório da avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> O CMAP tem por finalidade avaliar anualmente uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, sendo composto pelos Secretários-Executivos da Casa Civil (CC), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério da Economia (ME), este último responsável por sua coordenação.

Um conjunto de achados relativos à governança da conta como um todo é apresentado: fragmentação na instituição dos subsídios custeados pela CDE; risco elevado de falta de transparência, pois a maior parte dos subsídios não passa pelo OGU; falta de previsibilidade de despesas; inexistência de estudos de impacto sobre descontos concedidos que possibilitem a tomada de decisão quanto à manutenção ou extinção dos subsídios; ausência de metas e resultados a serem alcançados; indefinição quanto aos responsáveis pela gestão das políticas subsidiadas pela CDE.

(Nota à imprensa do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP))

Com base na avaliação, o CMAP recomendou a estruturação de um modelo de governança que possibilite o completo acompanhamento de todas as políticas subsidiadas pela CDE, considerando inclusive o caráter transversal das políticas, e que permita o monitoramento e a avaliação dos impactos decorrentes de alterações na CDE, tanto sob a ótica das fontes dos recursos quanto de sua aplicação. O tema foi também considerado na recente avaliação da OCDE:

Para o carvão mineral, levantaram-se informações de que a região suprida por essa fonte é largamente atendida pelo Sistema Interligado Nacional e que a usina termelétrica causa externalidades negativas associadas à poluição.

(Relatório de Recomendações CDE)

Diante do exposto nesta parte do trabalho, o Inesc avalia que os passos necessários para a revisão dos subsídios aos fósseis, que são parte da CDE, já estão estabelecidos, em linhas gerais.

Por fim, o lobby da geração a carvão e o forçado crescimento da geração baseada em térmicas a gás revelam como, no Brasil, é difícil desmantelar o passado e olhar para o futuro, que muitas vezes é visto como perigoso e arriscado.



# OS SUBSÍDIOS AO CONSUMO POR MEIO DA DESONERAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS

A renúncia de receitas oriundas **da Cide-Combustíveis e do PIS/Cofins** que incide sobre combustíveis fósseis representa a segunda maior parte dos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil.

Nos cálculos do Inesc, seguindo metodologia própria, os valores alcançaram **R\$ 52,56 bilhões** em 2020, sendo R\$ 19,76 bilhões para Cide-diesel, R\$ 27,22 bilhões para Cide-gasolina e R\$ 5,57 bilhões para PIS/Cofins-diesel (ver quadro síntese para 2020 na seção 3).

Para chegar a esses montantes, o Inesc calcula a perda de arrecadação tomando como base "o limite da lei", que estabelece valores de cobrança da Cide, do PIS e da Cofins para os combustíveis.

O procedimento pode ser resumido da seguinte maneira:

- 1)** Aplicar sobre os volumes de óleo diesel e gasolina comercializados no ano (ANP), com o devido desconto do biodiesel misturado ao óleo diesel, a tarifa estabelecida com base no limite da lei em valores correntes).
- 2)** Utilizar esse valor como "arrecadação-teto", ou aquela que seria alcançada caso a lei originalmente aprovada fosse cumprida.
- 3)** Verificar os valores arrecadados no ano, utilizando igualmente os dados de volumes de óleo diesel e gasolina comercializados no ano (ANP), com o devido desconto do biodiesel, e subtraí-los da "arrecadação-teto".

Os números de renúncia da Cide, do PIS e da Cofins estão longe de serem conhecidos ou mesmo calculados pela Receita Federal. Para a RFB, a renúncia seria aquela baseada na última alteração de alíquota. Isso significa que a RFB não considera a existência de sucessivas alterações de alíquota que foram corroendo a capacidade de arrecadação da União. Além disso, assim como no caso da Lei N° 13.586/2017, a RFB apresenta estimativas de renúncia, em cumprimento à LRF, somente para três anos subsequentes à mudança da lei.

O Decreto N° 9.391/2018, resultado da greve dos caminhoneiros, que levou o governo a se comprometer com a redução do preço do óleo diesel, produziu a zeragem da Cide e a redução do PIS e da Cofins sobre esse combustível. Em função desse decreto, a Receita Federal apresentou, no seu quadro de “desonerações instituídas”, estimativas de renúncia para os anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente R\$ 4,01 bilhões, R\$ 8,02 bilhões e R\$ 8,25 bilhões.

Ou seja, para o diesel, a renúncia assumida pelo governo e que não é computada como “gasto tributário”, sob a mesma justificativa utilizada para o caso do Repetro, de que não existe sistema tributário de referência, é de apenas R\$ 8,25 bilhões em 2020.

Para evidenciar o tamanho do problema, o Inesc tem optado por apresentar os números de renúncia com base no que seria arrecadado segundo o limite criado pela lei. A diferença de valores é evidentemente expressiva em função das diferentes metodologias. A intenção é provocar um debate público sobre a perda de arrecadação, os enormes desafios envolvendo a mensuração e a necessária revisão dos subsídios.

O preço dos combustíveis fósseis é, obviamente, tema de alta sensibilidade. A recorrente pressão dos caminhoneiros em função dos sucessivos aumentos do preço dos combustíveis deveria colocar no centro do debate a própria formação do preço dessa commodity, que além de baseado em cotações internacionais e dominado por uma lógica de geração de dividendos, é também um preço financeirizado e sensível a processos de especulação. O que os governos têm feito respondendo à demanda do transporte de cargas é tentar segurar preços alterando alíquotas da Cide, do PIS e do Cofins. Contudo, esse processo, além de gerar perda de arrecadação no presente, torna ainda mais difícil a necessária revisão dos subsídios aos fósseis.

Essa breve análise do problema mostra o grande desafio de se caminhar no Brasil para uma tributação dos combustíveis fósseis com base no princípio do poluidor-pagador e na taxação baseada em níveis de emissão. O tema foi tratado no recente relatório da OCDE (2021), que recomendou o alinhamento da legislação, das políticas e das práticas ambientais do Brasil com base em instrumentos legais da organização.

Sobre o princípio do poluidor-pagador, o relatório recomenda ao Brasil desenvolver uma estratégia de longo prazo para identificar, reduzir e, eventualmente, eliminar o financiamento público à produção de combustíveis fósseis.

Sobre o uso de instrumentos econômicos para apoiar metas ambientais, a recomendação para o Brasil é estabelecer alíquotas positivas para a Cide para todas as fontes de energia, expandir a base tributária para incluir o uso de energia nos setores industrial, comercial e doméstico e atrelar o imposto aos seus níveis de carbono.

A tributação dos combustíveis tem interface com o tema da reforma tributária. Em especial, existem propostas oriundas de organizações da sociedade civil para uma reforma tributária verde que se articula com o desafio aqui posto, notadamente, a conversão da Cide-Combustíveis em uma Cide-Carbono com aplicação e incidência mais amplas, respeitando-se a neutralidade fiscal ou a carga tributária atual. Vale destacar que a proposta prevê que a alíquota da Cide possa ser diferenciada por produto ou uso em função de seu fator de emissão de GEE e 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.

Por fim, no tema da tributação dos combustíveis, assim como para o Repetro e para a Lei N° 13.586/2017, é fundamental que a Receita Federal do Brasil estabeleça o compromisso de aperfeiçoar sua metodologia de estimativa de renúncia e que mantenha um registro ao longo do tempo.

---

# RECOMENDAÇÕES: CONHECER, AVALIAR E REFORMAR

Como mencionado nesta e nas edições anteriores, mensurar subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil é uma tarefa de elevada complexidade técnica e política. O objetivo das publicações tem sido chamar a atenção para o tamanho, a necessidade e a urgência do desafio.

Metodologias alternativas podem ser construídas e números podem variar na casa dos bilhões a depender das escolhas metodológicas. No caso dos subsídios envolvendo o consumo de diesel e gasolina, por exemplo, os números superlativos expressam a opção metodológica de mostrar quanto seria arrecadado caso o governo não houvesse realizado sucessivas reduções 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 os subsídios ao consumo e quais são seus valores.

O desafio e a complexidade assumem proporções maiores no caso das **“outras renúncias”**. Ao não serem assumidas como gastos tributários pela RFB e serem publicizadas com limitações, elas entram para o limbo das finanças públicas depois de apenas três anos a contar da edição da norma legal que instituiu as desonerações.

As justificativas da RFB para não considerar as “outras renúncias” associadas à produção (Repetro e Lei N° 13.586/2017) e ao consumo (alterações da Cide e do PIS/Cofins para combustíveis) não se justificam frente ao desafio de se **conhecer, avaliar e reformar** os subsídios aos combustíveis fósseis.

Como dito e assumido pela RFB, “a classificação de uma renúncia como Gasto Tributário é uma tarefa que envolve certo grau de subjetividade, especialmente quando da definição do Sistema Tributário de Referência” (TC 020.313/2018-7, p.13).

Para o TCU, a afirmação é coerente com a literatura internacional, para a qual a definição do sistema de referência envolve um elemento de julgamento, variando entre diferentes países e **dentro de um mesmo país ao longo do tempo.**

Estamos em um momento em que se torna urgente e inadiável a mensuração oficial dos subsídios aos fósseis. Diante disso e do tamanho das “outras renúncias” aqui identificadas, recomenda-se que seja feito um esforço para que elas sejam avaliadas com mais rigor e com metodologias capazes de identificar seus efeitos sobre os subsídios.

Como visto, hoje essas “outras renúncias” são solenemente desconsideradas no debate sobre o tamanho das renúncias tributárias no Brasil. Assim, a possibilidade de que venham a ser avaliadas sob a perspectiva dos seus efeitos econômicos, sociais, ambientais e climáticos também não é levada em conta.

#### Principais recomendações:

- 1) Que o Congresso aprove o Projeto de Lei Complementar 162/2019, que estabelece a obrigação de divulgação de quais empresas recebem incentivos fiscais no Brasil e seus devidos valores.
- 2) Que o Congresso Nacional provoque o Tribunal de Contas da União a dar continuidade ao trabalho de avaliação do Repetro e da Lei Nº 13.586/2017 para ampliar a transparência e a avaliação da eficiência e da efetividade desses benefícios à luz dos desafios de reforma assumidos pelo Brasil junto ao G20.
- 3) Que a Receita Federal do Brasil ofereça alternativas de divulgação dos dados do Repetro e da Lei Nº 13.586/2017, como a publicação do volume de operações, da arrecadação tributária ou da carga tributária do setor de óleo e gás, como a instituição sugeriu ao TCU (TC 020.313/2018-7, p.13). Ademais, que construa um normativo que regulamente a elaboração e a transparência desses demonstrativos (TC 020.313/2018-7, p.12).
- 4) Que o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União inclua o Repetro e a Lei Nº 13.586/2017 no seu ciclo de avaliações 2022.
- 5) Que a reforma tributária inclua a conversão da Cide-Combustíveis em uma Cide-Carbono com aplicação e incidência mais amplas, respeitando-se a neutralidade fiscal ou a carga tributária atual.





---

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2021 – Ano base 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>

CMAP, 2019. Relatório de Avaliação Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, Ciclo 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-cde>

DIEESE/WWF. Experiências internacionais na busca por uma transição energética justa para o setor carbonífero no Sul do Brasil. Dieese/WWF, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/carvaoMineral.pdf>

IDEC. Impacto tarifário de subsídios, IDEC. Julho/2021

IEMA 2021. Termelétricas a Gás Natural na MP N° 1.031/2021. 2ª Edição/Julho de 2021. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/produto/questionamentos-a-insercao-de-termeletricas-a-gas-natural-na-medida-provisoria-1-031-2021#:~:text=A%20nota%20t%C3%A9cnica%20%E2%80%9CQuestionamentos%20%A0,rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20emiss%C3%B5es%20do%20setor>

IEMA, 2018. Acesso aos serviços de energia elétrica nas comunidades isoladas da Amazônia: mapeamento jurídico-institucional. Disponível em: <https://iema-site-staging.s3.amazonaws.com/2018.06.17-NT-SISOL.pdf>

OCDE, 2021. Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/Brazils-progress-in-implementing-Environmental-Performance-Review-recommendations-and-alignment-with-OECD-environment-acquis.pdf>

TCU, 2016. Acórdão 366/2016. Processo 005.933/2014 – 5. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*//KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1642170/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*//KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1642170/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)

TCU, 2018. Acórdão 1042/2018. Processo nº 031.800/2016-5. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2285747%22> Acessado em 05/11/2021

TCU, 2021. Acórdão 1773/2021. Processo nº 020.313/2018-7. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2442169%22> Acessado em 05/11/2021.

## Fonte dos dados Por Modalidade e Categoria

■ Produção ■ Consumo

Subsídios e Incentivos	Categoria	Fonte oficial dos dados		
Repetro	<b>Outras Renúncias</b>	Lei de Acesso à Informação (LAI)		
Lei Nº 13.586/2017				
Cide combustíveis diesel		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	<b>Gastos Tributários</b>	Estimativas de Gasto Tributário (GT), base efetiva 2017 (Série 2015 a 2020), publicadas pela Receita Federal do Brasil (RFB).		
Reidi: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi Energia)				
Reporto: Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto Transporte)				
Termoeletricidade				
Gás Natural Liquefeito				
Investimentos em Infraestrutura (Energia)*				
Petroquímica - Indústria				
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis			<b>Gastos Diretos</b>	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				

Elaboração: Inesc



---

# SIGLÁRIO

**AIE** – Agência Internacional de Energia  
**ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica  
**ANP** – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**CCC** – Conta de Consumo de Combustíveis  
**CCE** – Conta de Consumo e Energia  
**CDE** – Conta de Desenvolvimento Energético  
**CIDE** – Contribuição de Intervenção no Desenvolvimento Econômico  
**CMAP** – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União  
**CNODC** – China National Oil and Gas Exploration and Development Company Ltd  
**CNOOC** – China National Offshore Oil Corporation  
**COFINS** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
**CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
**DGT** – Demonstrativo de Gastos Tributários  
**DOU** – Diário Oficial da União  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**EPE** – Empresa de Pesquisa Energética  
**E&P** – Exploração e Produção  
**FO** – Função Orçamentária  
**GD** – Gastos Diretos  
**GT** – Gastos Tributários  
**GEE** – Gases de Efeito Estufa  
**ICS** – Instituto Clima e Sociedade  
**INESC** – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
**IPI** – Imposto sobre Produtos Industrializados  
**LAI** – Lei de Acesso à Informação  
**LOA** – Lei Orçamentária Anual  
**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MME** – Ministério de Minas e Energia  
**MP** – Medida Provisória  
**OCI** – Oil Change International  
**ODI** – Overseas Development Institute  
**OMC** – Organização Mundial do Comércio  
**OR** – Outras Renúncias  
**O&G** – Óleo e Gás  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PIS** – Programa de Integração Social  
**PPI** – Programa de Parcerias de Investimentos  
**REIDI** – Regime Especial de Incentivos para Desenvolvimento da Infraestrutura  
**REPENEC** – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste  
**REPETRO** – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural  
**RFB** – Receita Federal do Brasil  
**SEEG** – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa  
**SIN** – Sistema Interligado Nacional  
**SISOL** – Sistema Isolado  
**TCU** – Tribunal de Contas da União



# SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR.

## EXPEDIENTE

### Texto

Alessandra Cardoso

### Revisão

Carolina Gomes

### Diagramação

Arthur Menezes

## EQUIPE INESC

### Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
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

Ana Paula Felipe

### Assistente da Direção

Adriana Silva Alves  
Marcela Coelho M. Esteves

### Equipe de Comunicação

Ana Carolina Soares  
Lívia Alcântara  
Sílvia Alvarez  
Thaís Vivas

### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cleo Manhas  
Gabriela Nepomuceno  
Leila Saraiva Pantoja  
Livi Gerbase  
Márcia Acioli  
Tatiana Oliveira

### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira  
Thallita de Oliveira

### Educador/a Social

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 Pinheiro Lopes  
Icaro Sousa Abreu  
Victor Queiroz



## **APOIO INSTITUCIONAL**

Charles Stewart Mott Foundation

**CLUA** – Climate and Land Use Alliance

Fastenopfer

Fundação Avina

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

**IBP** – Center on Budget and  
Policy Priorities

**ICS** – Instituto Clima e sociedade

**KNH** – Kindernothilfe

Malala Fund

Misereor

**OSF** – Open Society Foundations

Pepsico do Brasil

**PPM** – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

## **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](mailto:inesc@inesc.org.br)

**Página Eletrônica:** [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

