

# SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR

NOVEMBRO DE 2022

## FICHA TÉCNICA

<p><b>Coordenação Política</b> Cristiane Ribeiro Iara Pietricovsky José Antonio Moroni Colegiado de Gestão</p> <p><b>Redação</b> Alessandra Cardoso Livi Gerbase Cássio Cardoso Carvalho Cassia Cristina Pinheiro</p> <p><b>Revisão técnica</b> Nathalie Beghin</p>	<p><b>Revisão ortográfica</b> Vanice Araújo</p> <p><b>Diagramação e projeto gráfico</b> Arthur Menezes Thais Vivas</p> <p><b>Créditos das fotos</b> Chris Leboutillier (Capa) Jason Richard (Contracapa)</p>
<p><b>Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos</b> Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura – Edifício Márcia. CEP: 70. 3037-900 - Brasília/DF</p> <p>Telefone: + 55 61 3212-0200 E-mail: <a href="mailto:inesc@inesc.org.br">inesc@inesc.org.br</a> Página Eletrônica: <a href="http://www.inesc.org.br">www.inesc.org.br</a></p>	

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição que apoiou o estudo, e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.

# SUMÁRIO

---

<b>RESUMO EXECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>METODOLOGIA</b>	<b>12</b>
Refinamentos da Metodologia Inesc: Separando Subsídios a Fósseis de Subsídios a Renováveis	<b>13</b>
Categorias	<b>14</b>
Modalidades	<b>15</b>
<b>OS NÚMEROS DE 2021</b>	<b>18</b>
<b>DESTAQUES DE 2021</b>	<b>21</b>
Incentivos à produção: Repetro e Lei nº 13.586	<b>21</b>
Incentivos à Renda	<b>24</b>
<i>Phase-out</i> do carvão mineral	<b>26</b>
Aumento dos preços e subsídios ao consumo de combustíveis	<b>27</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>31</b>
<b>SIGLÁRIO</b>	<b>32</b>

# RESUMO EXECUTIVO

---

O progressivo abandono do uso dos combustíveis fósseis em prol da transição energética é central para enfrentamento à crise climática. O sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reforçou a urgência de cortes ambiciosos nas emissões no curto prazo para haver alguma chance de limitar a 1,5 °C o aumento da temperatura global no fim do século XXI: o mundo precisa reduzir em 43% as emissões da queima de carvão, petróleo e gás natural até 2030, em comparação com 2019. Na contramão dessa urgência, de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Agência Internacional de Energia (AIE), o fomento aos fósseis no mundo quase dobrou em 2021, alcançando 697,2 bilhões de dólares, um aumento de 92,4% quando comparado ao ano de 2020.

É nesse contexto que lançamos a quinta edição do estudo “Subsídios aos combustíveis fósseis: conhecer, avaliar, reformar”, com dados referentes ao ano de 2021. Apesar de ter uma matriz energética e elétrica relativamente limpa, o Brasil possui uma forte estrutura de subsídios aos combustíveis fósseis, que estimula tanto a produção quanto o consumo de petróleo, gás natural e carvão mineral no país.

A metodologia utilizada no presente estudo é a mesma adotada nos anos anteriores. Ela se assemelha a da OCDE, porém avança no sentido de se adaptar às especificidades brasileiras. O estudo aglutina os diversos regimes de subsídios em duas modalidades (consumo e produção) e em três categorias (Gastos Tributários, Gastos Diretos e Outras Renúncias). Enquanto a maior parte das informações é oriunda de dados oficiais públicos e de respostas a pedidos realizados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), as renúncias de receita relativas aos subsídios ao consumo de gasolina e óleo diesel são calculadas pelo Inesc a partir de metodologia própria. Além disso, nesta edição o Inesc detalhou alguns gastos tributários, separando fontes fósseis das fontes renováveis em dois tipos de subsídios: o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC).

## Resultados

Os subsídios aos combustíveis fósseis totalizaram R\$ 118,2 bilhões de reais em 2021, o que representa uma diminuição de 4,17% em relação ao valor de 2020. Ao consumo, foram destinados R\$ 71,9 bilhões, enquanto que para a produção foram alocados R\$ 46,3 bilhões, o que significa que o consumo representou 60,84% do total de subsídios. O maior subsídio à produção advém do Repetro, mecanismo que isenta de tributos a importação e produção interna de máquinas e equipamentos para a exploração de petróleo e gás. O segundo maior subsídio destinou-se aos consumidores de gasolina e diesel, sendo os valores resultantes da perda de arrecadação do governo em função de sucessivas reduções de dois tributos incidentes sobre combustíveis, o PIS/Cofins e a Cide-Combustíveis.

### Tabela Síntese:

valores em *milhões de reais correntes*

Subsídios	2020	2021	Variação
<b>PRODUÇÃO</b>			
Repetro	50.012,25	32.487,20	-35%
Dedução de importâncias aplicadas nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural para determinação do lucro para cálculo do IRPJ e da CSLL	8.001,00	8.001,00	0%
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo	0,93	0,00	-100%
Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural	0,08	1,36	1573%
Incentivo Fiscal aos Investimentos de Infraestrutura (REIDI)	149,12	63,50	-57%
Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto)	188,09	0,00	-100%
Termoeletricidade	672,70	1.472,07	119%
Gás Natural Liquefeito	461,94	1.010,87	119%
Investimentos em Infra-Estrutura	336,25	766,32	128%
Petroquímica	1.143,84	2.503,09	119%
<b>CONSUMO</b>			
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	7.251,33	9.784,31	35%
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético - Carvão	665,83	749,91	12%
Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	1.924,98	1.197,47	-38%

Cide combustíveis diesel	19.762,51	21.116,09	7%
Cide combustíveis gasolina	27.225,95	29.879,84	10%
Pis/Cofins para diesel	5.574,04	9.199,34	65%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>123.370,84</b>	<b>118.232,37</b>	<b>-4%</b>

A diminuição do número de subsídios em 4,17% entre 2020 e 2021 deve-se principalmente à renúncia advinda do Repetro, que reduziu em 35% seus valores. Porém, tal queda não significou um recuo dos investimentos das empresas petrolíferas, pois a renúncia de R\$ 50,0 bilhões em 2020 refletiu não apenas os investimentos do setor, mas contabilizou também o fenômeno da migração de bens advindo da implementação do Repetro Sped no país, que substituiu o Repetro. Logo, trata-se de um número fora da curva, que foi corrigido em 2021 com o fim desse processo contábil.

Do lado do consumo, houve aumento do aporte de recursos públicos ao setor advindo principalmente da resposta do governo ao aumento dos preços internacionais, que foi zerar a cobrança de PIS-Cofins entre março e abril de 2021 para o óleo diesel e gasolina. Esses subsídios seguiram a tendência internacional: de acordo com a AIE, triplicaram os subsídios ao consumo em 2021 no mundo e a tendência é que eles aumentem em 2022. No Brasil, esse movimento foi comprovado em 2022, pois foram zeradas as alíquotas do PIS, da Cofins, do PIS-Importação e da Cofins-Importação sobre combustíveis até o fim deste ano.

Os R\$ 118,2 bilhões de subsídios aos fósseis no Brasil devem ser objeto de amplo debate na sociedade brasileira e no resto do mundo como devem ser avaliados pelos governos nacional.

## Destaques nesta edição

**Os contínuos e elevados subsídios à produção.** Apesar de ter campos de produção de petróleo entre os mais produtivos do mundo, o Brasil seguiu oferecendo elevados subsídios à produção. Em 2021 foram R\$ 40 bilhões somando o Repetro e renúncias associadas à redução da Contribuição Social sobre Lucro Líquido e do Imposto de Renda. Tais subsídios contribuem para a geração de lucros extraordinários pelas petrolíferas: a Petrobras registrou o maior lucro da história da empresa em 2021 – R\$ 106 bilhões, em grande parte repassado para seus acionistas na forma de dividendos. Ademais, estimulam o crescimento da exploração e da exportação de petróleo, o que traz consequências ambientais, sociais e fiscais danosas no plano doméstico e impactos climáticos negativos em âmbito global.

**Os subsídios ao consumo de óleo diesel e gasolina.** As renúncias associadas ao PIS/Cofins e Cide incidentes sobre consumo desses combustíveis alcançaram juntas R\$ 60 bilhões e resultam de sucessivas desonerações ao longo do tempo, ampliadas em 2021. Tais subsídios

são pouco efetivos para o controle inflacionário dado que o aumento dos preços não se deve aos incrementos da tributação mas, sim, à internalização das oscilações dos preços internacionais, e a inflação se manteve alta em 2022. A transferência de recursos públicos para os consumidores pode ser justificável em termos de justiça social e fiscal. Entretanto, as medidas precisam ser limitadas no tempo e focalizadas nas pessoas mais vulneráveis ao aumento de preços para garantir que os subsídios não estejam aprofundando as desigualdades sociais e econômicas nem piorando a dependência aos combustíveis fósseis.

**A desestruturação do financiamento de políticas sociais.** Quando analisamos as renúncias de receitas destinadas ao setor petrolífero verificamos que resultam na desestruturação do financiamento de políticas sociais. Por exemplo, os tributos PIS/Cofins foram criados para financiar a Seguridade Social (Saúde Pública, Assistência Social e Previdência). A expressiva perda de receita decorrente do apoio público aos combustíveis fósseis não é compensada por outras fontes nem assumida como Gasto Tributário pela Receita Federal. Ou seja, a avaliação e a compensação de tais renúncias na prática não existem, resultando no subfinanciamento de políticas, principalmente nos estados e municípios.

**Os subsídios ao carvão.** Em 2021, o subsídio destinado ao carvão, proveniente da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), foi de R\$ 749 milhões. Para fins de comparação, o valor destinado às fontes renováveis dentro da própria CDE é cerca de três vezes menor do que o incentivo destinado ao carvão. Esse subsídio é altamente questionável. A contribuição do carvão é de apenas 2,7% da oferta de geração de eletricidade no Brasil, mas as emissões oriundas dessa fonte representam 30% das emissões totais do setor elétrico. A diversificação da matriz energética torna o carvão desnecessário, mas ele se mantém na atualidade devido à renovação e ampliação dos subsídios ao setor, em especial por meio do novo "Programa para o Uso Sustentável do Carvão Mineral".

## Recomendações

O desafio de conciliar a garantia de direitos humanos, a crescente demanda por energia e a luta contra a crise climática é uma das grandes problemáticas globais do nosso século. Os subsídios e incentivos aos combustíveis fósseis interferem no padrão de consumo das famílias e na lucratividade das empresas, pois reduzem artificialmente o custo de produção e de consumo de fósseis, tornando mais difícil a mudança estrutural da matriz de produção e consumo global que tem tais combustíveis na sua base. Neste sentido, o Inesc recomenda que em 2023 o novo governo brasileiro:

- assuma o compromisso de calcular e avaliar oficialmente os subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil, em comparação com os subsídios às renováveis;

- ofereça alternativas, por meio da Receita Federal, 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. Ademais, que construa um normativo que regule a elaboração e a transparência desses demonstrativos;
- construa uma estratégia de *phase-out* do carvão mineral que alie o fim da exploração e uso do carvão mineral com medidas de redução da dependência econômica local a essa atividade mineral e com justiça social, especialmente para as populações que hoje dependem direta ou indiretamente da indústria carbonífera;
- elabore respostas a choques externos de preços de combustíveis fósseis que aliem subsídios e subvenções para apoio a consumidores (limitados no tempo e focalizados em grupos populacionais vulneráveis) com a redução da dependência do uso dos fósseis na matriz energética e elétrica. O papel da Petrobras enquanto empresa que apoia o controle dos preços internos também deve ser retomado, e potenciais soluções que visem à constituição de "Fundos de estabilização de preços" devem ser financiadas com a tributação de lucros extraordinários das empresas do setor.

# INTRODUÇÃO

---

O progressivo abandono dos combustíveis fósseis em prol da transição energética é central para o enfrentamento da crise climática e o cumprimento do 7º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, de "garantir o acesso à energia acessível, confiável, sustentável e moderna para todos". O sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas<sup>1</sup> reforçou a urgência de cortes ambiciosos nas emissões no curto prazo para que se contenha o aumento da temperatura global em 1,5°C. 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"<sup>2</sup>.

Na contramão dos alertas dos cientistas, nos últimos dois anos observou-se o aprofundamento da dependência global em combustíveis fósseis, devido, entre outros fatores, à retomada econômica pós-pandemia e à eclosão do conflito entre Rússia e Ucrânia, que ocasionaram aumentos expressivos no preço da energia globalmente e que também resultaram em fenômenos inflacionários. Esse cenário precipitou crises profundas em nível doméstico, onde um número significativo de famílias teve que fazer escolhas dramáticas entre comer e se aquecer no inverno.

A resposta dos governos foi, em maior medida, o apoio ao setor de fósseis, por meio de subsídios às empresas que atuam na área ou por meio de auxílio aos consumidores. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Agência Internacional de Energia (AIE), o fomento aos fósseis no mundo quase dobrou, alcançando 697,2 bilhões de dólares em 2021, um aumento de 92,4% quando comparado ao ano de 2020<sup>3</sup>. A combinação de aumento de preços e de subsídios é um presente para as empresas de combustíveis fósseis, que registraram lucros expressivos nos últimos anos. A Petrobras, por exemplo, registrou o maior lucro da história das empresas de capital aberto no Brasil em 2021<sup>4</sup>.

---

**1** Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Acesso em: 05/10/2022. Disponível em: [www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/](http://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/).

**2** Nações Unidas. "Relatório do IPCC é um código vermelho para a humanidade". Acesso em 10/10/2022. Disponível em: [news.un.org/pt/story/2021/08/1759292#:~:text=Guterres%20afirma%20ainda%20que%20o,global%20a%201.5%20%C2%B0C](https://news.un.org/pt/story/2021/08/1759292#:~:text=Guterres%20afirma%20ainda%20que%20o,global%20a%201.5%20%C2%B0C).

**3** OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. Support for fossil fuels almost doubled in 2021, slowing progress toward international climate goals, according to new analysis from OECD and IEA, agosto de 2022. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.oecd.org/fossil-fuels/](http://www.oecd.org/fossil-fuels/).

**4** Lucro da Petrobras é maior da história entre empresas de capital aberto no país. Acesso em: 16/10/2022. Disponível em: [www.cnnbrasil.com.br/business/lucro-da-petrobras-e-o-maior-da-historia-de-empresas-de-capital-aberto-no-brasil/](http://www.cnnbrasil.com.br/business/lucro-da-petrobras-e-o-maior-da-historia-de-empresas-de-capital-aberto-no-brasil/).

Conciliar a garantia de direitos humanos, a crescente demanda por energia e a luta contra a crise climática é um dos grandes desafios globais do nosso século. Nesse sentido, subsídios e incentivos aos combustíveis fósseis são peças fundamentais nesse cenário, pois interferem no padrão de consumo das famílias e na lucratividade das empresas. Isto porque reduzem artificialmente o custo de produção e de consumo de combustíveis fósseis, tornando mais difícil a mudança estrutural na matriz de produção e consumo global que é predominantemente estruturada em torno do petróleo e seus derivados.

É nesse contexto que lançamos a quinta edição do estudo “Subsídios aos combustíveis fósseis: conhecer, avaliar, reformar”, com dados referentes ao ano de 2021. Apesar de ter uma matriz energética e elétrica relativamente limpa, o Brasil possui uma forte estrutura de subsídios aos combustíveis fósseis, que estimula tanto a produção quanto o consumo de petróleo, gás natural e carvão mineral no país.

Tais aportes de recursos públicos fomentam a expansão da produção de petróleo. O país oferta hoje ao sistema global de consumo de energia fóssil um milhão a mais de barris por dia do que fazia há 10 anos: em 2011, eram 2,35 milhões, e, em 2021, 3,74 milhões de barris por dia - considerando petróleo e gás natural. Daqui a 10 anos, de acordo com o Plano Decenal de Energia<sup>5</sup>, o objetivo é chegar a 5,2 milhões de barris por dia. Com isso, o Brasil, que hoje é o nono maior produtor de petróleo do mundo, pode subir para a quarta posição.

O agressivo crescimento da exploração de petróleo no Brasil traz consequências climáticas no plano global. O mundo precisa reduzir em 43% as emissões da queima de carvão, petróleo e gás natural até 2030 para haver alguma chance de limitar a 1,5 °C o aumento da temperatura global no fim do século. Apesar disso, o papel do Brasil na geopolítica climática dos combustíveis fósseis permanece pouco debatido, pois a maior parte do petróleo nacional é exportada e as emissões oriundas dos fósseis são computadas como fonte de energia, e não na produção.

Enquanto isso, no campo doméstico, as emissões brasileiras oriundas do uso de combustíveis fósseis aparecem como um “problema menor” frente ao peso e ao descontrole das emissões oriundas do desmatamento e frente à narrativa de que a matriz energética do Brasil está entre as mais limpas do mundo. O debate político sobre a exploração de petróleo está capturado pela visão idílica dos efeitos fiscais positivos e da contribuição para a balança comercial brasileira, além de revestido simbolicamente da promessa de que o petróleo nos garantirá um passaporte para um futuro com mais desenvolvimento econômico e justiça social<sup>6</sup>.

---

**5** EPE [EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA]. Plano Decenal de Expansão de Energia, 2032. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-pde](http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-pde).

**6** Sobre o papel social e ambiental das rendas petrolíferas, ver a nota técnica “Renda petrolífera estatal: valores, distribuição, usos e desafios relacionados à transição energética com justiça social”. Disponível em: [www.inesc.org.br/renda-petrolifera-estatal/](http://www.inesc.org.br/renda-petrolifera-estatal/).

Esses efeitos aparentemente positivos da expansão do setor petrolífero dificultam a discussão sobre a necessidade de o país expandir sua produção energética através de fontes não fósseis e que não causem elevados impactos socioambientais. Como consequência, ao longo da última década, a matriz energética brasileira contou com o aumento da contribuição de fontes fósseis, principalmente com a expansão do petróleo e do gás natural.

**Tabela 1:** Produção de energia primária, segmentada entre renováveis e não renováveis

Fontes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Renováveis	45%	45%	43%	42%	41%	41%	42%	41%	40%	39%
Não Renováveis	55%	54%	56%	58%	58%	59%	57%	59%	59%	60%

*Fonte: Elaboração Inesc, com adoção de dados do Balanço Energético Nacional 2022<sup>7</sup>*

A quinta edição do monitoramento dos subsídios aos fósseis apresenta os dados para 2021 calculados pelo Inesc por meio de metodologia própria a partir de fontes oficiais do governo brasileiro. Além disso, a análise traz destaques para três subsídios em relação a desdobramentos do último ano: os subsídios à produção e à renda das empresas petrolíferas; a expansão dos subsídios ao carvão mineral; e a problemática dos subsídios ao consumo em meio ao cenário de aumento de preços.

**7** EPE [EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA]. Balanço Energético Nacional, 2022. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2022](http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2022).

# METODOLOGIA

---

Para esta edição do estudo, o Inesc manteve a metodologia adotada nos anos anteriores<sup>8</sup>, que aglutina os diversos regimes de subsídios em duas modalidades (consumo e produção) e em três categorias (Gastos Tributários, Gastos Diretos e Outras Renúncias).

Para levantamento dos **gastos diretos**, isto é, advindos do orçamento do governo federal, é realizada avaliação de programas, ações orçamentárias e planos orçamentários que configuram um apoio aos combustíveis fósseis, seja para a produção, como no caso de recursos públicos destinados a P&D, seja para o consumo, como no caso das subvenções. A principal fonte de pesquisa é o portal orçamentário Siga Brasil<sup>9</sup>, organizado pelo Senado Federal brasileiro.

O dimensionamento dos **gastos tributários** levou em consideração os Demonstrativos de Gastos Tributários (GT) - Bases Efetivas<sup>10</sup>, da Receita Federal do Brasil (RFB). A pesquisa de GTs associados aos combustíveis fósseis levou em consideração a classificação pela Função Orçamentária energia, além do detalhamento de GTs associados a regimes especiais de incentivo e/ou tributação.

As estimativas de **outras renúncias** têm como base os dados de renúncias publicados pela Receita Federal e, também, dados recebidos por meio de LAI. Essa é a categoria menos transparente. Apesar de também serem renúncias de receita, elas não são enquadradas no conceito de Gastos Tributários da RFB e por isso não são elaboradas para a Lei Orçamentária Anual (LOA) estimativas de impacto na arrecadação. O governo só é obrigado a fazer estimativa de impacto na arrecadação dos três primeiros anos de sua vigência. Contudo, o que de fato ocorre é uma perda de arrecadação que afeta as contas públicas ao longo do tempo. Ademais, essas renúncias são em sua maior parte consideradas no cálculo na metodologia OCDE para o cálculo dos subsídios aos fósseis. Portanto, elas deveriam ser oficialmente estimadas pelo governo federal.

---

**8** INESC [INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS]. Subsídios aos combustíveis fósseis: conhecer, avaliar e reformar - Estudos de 2018 a 2021. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.inesc.org.br/campanhas/campanha-combustiveis-fosseis/](http://www.inesc.org.br/campanhas/campanha-combustiveis-fosseis/).

**9** [www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil](http://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil)

**10** RECEITA FEDERAL BRASIL. Demonstrativo de Gastos Tributários. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas](http://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas).

Os dois maiores subsídios aos combustíveis fósseis são oriundos das outras renúncias: o Repetro e a Lei nº 13.586/2017; e as desonerações nos subsídios ao consumo Cide-Combustíveis e Pis-Cofins. Isso torna o sistema de subsídios aos combustíveis fósseis obscuro e injusto, pois eles não são assumidos como tal pelos governos. Logo, o Inesc elabora metodologia própria para dimensionamento desses valores, se apoiando em informações oficiais.

No que se refere aos subsídios ao consumo, a justificativa oficial do governo para ignorar as desonerações na Cide-Combustíveis é que a intervenção no setor de combustível por meio da CIDE é a regra desse tributo, e não um desvio ou exceção. Da mesma forma, o governo não computa a renúncia fiscal por alteração do PIS/Cofins como gasto tributário alegando não haver uma referência geral de alíquotas específicas para esses dois tributos. Dada a falta de informações oficiais, a escolha metodológica para a realização dos cálculos considera as perdas de arrecadação do PIS/Cofins e da Cide-Combustíveis que ocorreram ao longo de vários anos em função de medidas, comparada com a arrecadação potencial se fosse aplicado o valor máximo já estabelecido para esta tributação<sup>11</sup>.

Em relação ao Repetro obtivemos informações por meio da Lei de Acesso à Informação. Quanto aos dados referentes à Lei nº 13.586/2017, mais especificamente aqueles relacionados ao Artigo 1º, não há informações oficiais disponíveis, pois o governo só é obrigado a fazer estimativa dessa renúncia por um período de três anos, neste caso abrangendo o período entre 2018 e 2020. Portanto, para o presente estudo, optou-se por reproduzir os valores de 2020, porém trata-se de um valor aproximado, ou subestimado dado que os valores estimados nos três anos anteriores tiveram crescimento anual.

## **Refinamentos da Metodologia Inesc: Separando Subsídios a Fósseis de Subsídios a Renováveis**

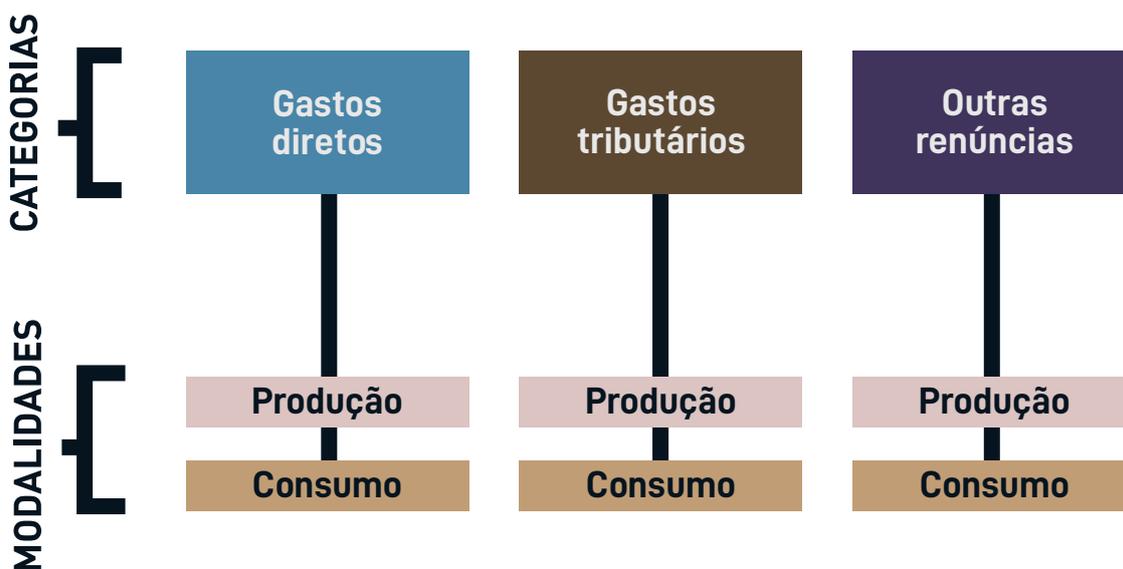
Com o objetivo de seguir aperfeiçoando a metodologia e adaptá-la a maiores informações disponibilizadas pelo governo brasileiro, na edição 2021 o Inesc iniciou um processo de atualização de partes da metodologia a partir do detalhamento de gastos tributários, separando fontes fósseis das fontes renováveis em dois regimes: o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC).

Para o Reidi, o estudo está considerando dados do Ministério de Minas e Energia (MME) divulgados por meio das portarias que aprovam os projetos enquadrados no Regime. Sendo assim, a metodologia de cálculo desse gasto tributário, que nos estudos anteriores tinha como fonte o Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal, sofreu reformulação uma vez que as portarias do MME são mais detalhadas.

---

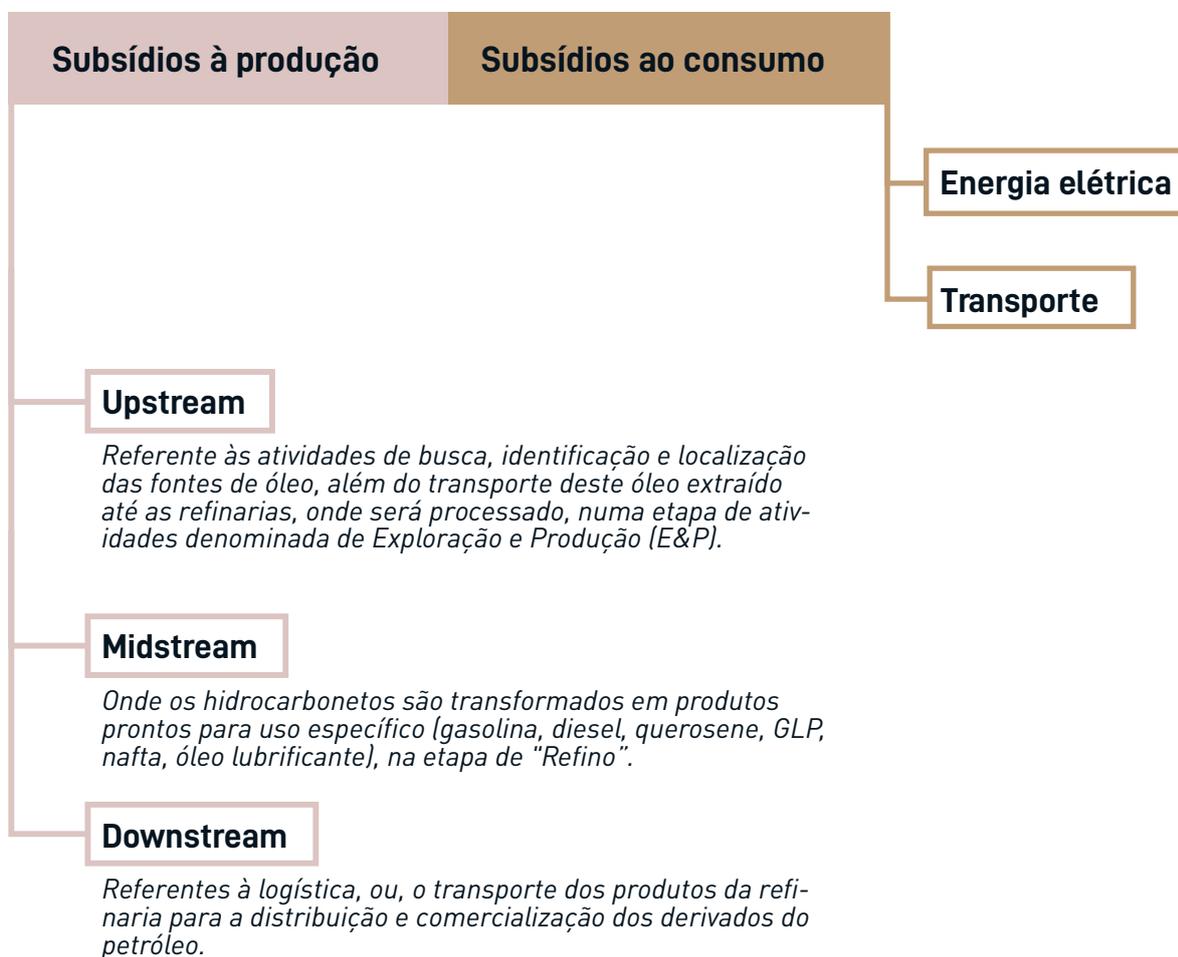
**11** Para maiores informações, ver: Subsídios aos combustíveis fósseis em 2019, págs. 34-37. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/12/EstudosFosseisPT\\_Errata.pdf](http://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/12/EstudosFosseisPT_Errata.pdf).

Para a obtenção do gasto direto oriundo da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), a análise está sendo feita a partir dos Demonstrativos Financeiros da Conta de Consumo de Combustíveis, publicado anualmente pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Para medição final do valor do subsídio oriundo da CCC, foram excluídas as saídas financeiras destinadas à sub-rogação, que é a operação dentro da CCC destinada às fontes renováveis nos Sistemas Isolados.



## Categorias

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. 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, conseqüentemente, 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>



**Tabela 2:** Subsídios analisados pelo Inesc - Fonte e Metodologia

Subsídios	Categoria	Fonte e Metodologia
<b>PRODUÇÃO</b>		
Repetro	Outras Renúncias	Acesso a dados oficiais por meio de Lei de Acesso à Informação
Dedução de importâncias aplicadas nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural para determinação do lucro para cálculo do IRPJ e da CSLL		Desonerações Instituídas - Receita Federal do Brasil
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo	Gastos Diretos	Siga Brasil - Execução Financeira (Valores Pagos + RP Pagos). Ação Orçamentária 2050
Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural		Siga Brasil - Execução Financeira (Valores Pagos + RP Pagos) - Ação Orçamentária 4156
Incentivo Fiscal aos Investimentos de Infraestrutura (REIDI)	Gastos Tributários	Dados oficiais extraídos de portarias do Ministério de Minas e Energia
Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto)		Demonstrativo de Gastos Tributários - Base Efetiva 2016-2021. Extração somente dos valores referentes à Função Orçamentária Transporte
Termoeletricidade		Demonstrativo de Gastos Tributários - Base Efetiva 2016-2021. Extração somente dos valores referentes à Função Orçamentária Energia
Gás Natural Liquefeito		Demonstrativo de Gastos Tributários - Base Efetiva 2016-2021. Extração somente dos valores referentes à Função Orçamentária Energia
Investimentos em Infra-Estrutura		Demonstrativo de Gastos Tributários - Base Efetiva 2016-2021. Extração somente dos valores referentes à Função Orçamentária Energia
Petroquímica	Demonstrativo de Gastos Tributários - Base Efetiva 2016-2021. Extração somente dos valores referentes à Função Orçamentária Energia	
<b>CONSUMO</b>		
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	Gastos Diretos	Demonstrativos Financeiros - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético - Carvão		Aneel
Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético		Siga Brasil - Execução Financeira (Valores Pagos + RP Pagos) - Ação Orçamentária 00NY

Cide combustíveis diesel	Outras Renúncias	Metodologia própria do Inesc (2018). Valores de perda de arrecadação tomando como base o limite da lei.
Cide combustíveis gasolina		Metodologia própria do Inesc (2018). Valores de perda de arrecadação tomando como base o limite da lei.
Pis/Cofins para diesel		Metodologia própria do Inesc (2018). Valores de perda de arrecadação tomando como base o limite da lei.

*Elaboração: Inesc*

# OS NÚMEROS DE 2021

Os subsídios aos combustíveis fósseis totalizaram R\$ 118,2 bilhões de reais em 2021, o que representa uma diminuição de 4,17% em relação ao valor de 2020. Ao consumo, foram destinados R\$ 71,9 bilhões (61%) e para a produção foram alocados R\$ 46,3 bilhões (39%).

O maior subsídio à produção advém do Repetro, medida que isenta de tributos a importação e produção interna de máquinas e equipamentos para a exploração de petróleo e gás. O segundo maior apoio federal destina-se aos consumidores de gasolina e diesel, sendo os valores resultantes da perda de arrecadação do governo em função de sucessivas reduções de dois tributos incidentes sobre combustíveis, o PIS/Cofins e a Cide-Combustíveis.

**Tabela 3:** Subsídios aos combustíveis fósseis, 2020 a 2021

valores em *milhões de reais correntes*

Subsídios	2020	2021	Variação
<b>PRODUÇÃO</b>			
Repetro	50.012,25	32.487,20	-35%
Dedução de importâncias aplicadas nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural para determinação do lucro para cálculo do IRPJ e da CSLL	8.001,00	8.001,00	0%
Serviços de geologia e geofísica aplicados a prospecção de petróleo	0,93	0,00	-100%
Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural	0,08	1,36	1573%
Incentivo Fiscal aos Investimentos de Infraestrutura (REIDI)	149,12	63,50	-57%
Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto)	188,09	0,00	-100%
Termoeletricidade	672,70	1.472,07	119%
Gás Natural Liquefeito	461,94	1.010,87	119%
Investimentos em Infra-Estrutura	336,25	766,32	128%
Petroquímica	1.143,84	2.503,09	119%

CONSUMO			
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis	7.251,33	9.784,31	35%
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético - Carvão	665,83	749,91	12%
Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	1.924,98	1.197,47	-38%
Cide combustíveis diesel	19.762,51	21.116,09	7%
Cide combustíveis gasolina	27.225,95	29.879,84	10%
Pis/Cofins para diesel	5.574,04	9.199,34	65%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>123.370,84</b>	<b>118.232,37</b>	<b>-4%</b>

*Elaboração: Inesc. 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).*

A diminuição de pouco mais de 4% dos subsídios aos combustíveis fósseis entre 2020 e 2021 deve-se principalmente à renúncia advinda do Repetro, que reduziu em 35% no mesmo período. Entretanto, tal diminuição não significou uma queda dos investimentos das empresas petrolíferas, pois a renúncia de R\$ 50,0 bilhões em 2020 refletiu não apenas os investimentos do setor, mas contabilizou também o fenômeno da migração de bens advindo da implementação do Repetro Sped no país, que substituiu o Repetro. Logo, trata-se de um número fora da curva, que foi corrigido em 2021 com o fim desse processo contábil.

Do lado do consumo, houve aumento dos subsídios ao setor oriundo essencialmente da resposta do governo ao aumento dos preços internacionais, que foi zerar a cobrança de PIS-Cofins entre março e abril de 2021 para o óleo diesel<sup>12</sup>. Esse subsídio seguiu a tendência internacional, pois de acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), triplicaram os subsídios ao consumo em 2021 no mundo e a expectativa é que eles aumentem em 2022<sup>13</sup>. No Brasil, em 2022 foram zeradas as alíquotas do PIS, da Cofins, do PIS-Importação e da COFINS-Importação sobre combustíveis até o fim deste ano.

O aporte de recursos públicos federais de R\$ 118,2 bilhões para subsidiar os combustíveis fósseis no Brasil em 2021 deve ser motivo de preocupação. Em primeiro lugar, porque fomenta a expansão da produção de petróleo. O Brasil oferta atualmente ao sistema global de consumo de energia fóssil um milhão a mais de barris por dia do que há 10 anos. Daqui a 10 anos, de acordo com o Plano Decenal de Energia<sup>14</sup>, o objetivo é chegar a 5,2 milhões de barris

<sup>12</sup> Decreto 10.638/2021. Acesso 09/10/2022. Disponível em: [www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10-638-de-1-de-marco-de-2021-305972356](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10-638-de-1-de-marco-de-2021-305972356).

<sup>13</sup> OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. Support for fossil fuels almost doubled in 2021, slowing progress toward international climate goals, according to new analysis from OECD and IEA, agosto de 2022. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.oecd.org/fossil-fuels/](http://www.oecd.org/fossil-fuels/).

<sup>14</sup> EPE [EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA]. Plano Decenal de Expansão de Energia, 2032. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-pde](http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-pde).

por dia. Com isso, o país, que hoje é o nono maior produtor de petróleo do mundo, pode subir para a quarta posição.

Segundo, porque o aumento dos subsídios ao consumo é uma estratégia limitada para a redução dos preços aos consumidores, dado que o aumento dos preços não foi resultado de uma elevação da tributação e sim resultante das oscilações dos preços internacionais. A transferência de recursos públicos para os consumidores, principalmente aqueles que são mais vulneráveis à inflação, é justificável em termos de justiça social e fiscal. Todavia, as medidas precisam ser devidamente limitadas e focalizadas para garantir que os subsídios não estejam aprofundando desigualdades sociais e econômicas nem aprofundando a dependência aos combustíveis fósseis.

Por fim, a expressiva renúncia de receitas federais para subsidiar os combustíveis fósseis resulta na perda de arrecadação de receitas que são importantes para diferentes políticas públicas. Por exemplo, no caso dos tributos constitucionais Pis/Cofins, eles foram criados para financiar a Seguridade Social (Saúde Pública, Assistência Social e Previdência), política fundamental para a redução das desigualdades no país.

Grande parte dessa perda de arrecadação não é compensada com a revisão de outras desonerações, como prevê o Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, não existe uma norma que obrigue o governo a avaliar ex-post como se comportou a arrecadação. Ou seja, a compensação na prática não existe, resultando em desestruturação e subfinanciamento das políticas – este último, principalmente em relação a estados e municípios, que, diferente da União, não podem se financiar por meio da emissão de títulos de dívida, logo dependem somente da arrecadação própria e das transferências federais.

# DESTAQUES DE 2021

## Incentivos à produção: Repetro e Lei nº 13.586

Os subsídios à produção de combustíveis fósseis têm como sua principal normativa a Lei nº 13.586/2017 conhecida na época de sua tramitação no Congresso Nacional como “MP do Trilhão” devido ao cálculo dos possíveis subsídios advindos dessa proposta legislativa. Essa lei alterou os incentivos atrelados à tributação sobre a renda das petrolíferas e sobre a compra de bens para a exploração e produção de petróleo e gás natural – esse último conhecido como 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).

O Repetro foi instituído em 1999 e permite a importação ou aquisição no mercado interno, com suspensão de tributos federais, de matérias-primas, materiais de embalagens e produtos intermediários, desde que sejam utilizados na fabricação de produtos destinados à indústria de petróleo e gás natural. Ele abarca a suspensão total dos seguintes tributos federais: Imposto de Importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), estes dois últimos em sua modalidades nacionais e importação. É o maior incentivo para o setor de petróleo e gás no Brasil, com uma renúncia acumulada de R\$ 145,6 bilhões entre 2016 e 2021<sup>15</sup>.

Por meio da Lei nº 13.586/2017, o Repetro se expandiu, se transformando em dois regimes, o Repetro-Sped<sup>16</sup> e o Repetro-Industrialização, que permanecerão em vigor até 31 de dezembro de 2040. Em relação ao regime instituído em 1999, para além da simplificação das operações de utilização do regime, houve as seguintes mudanças que o expandiram:

<sup>15</sup> RECEITA FEDERAL. Dados recebidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Valores correntes, setembro de 2022.

<sup>16</sup> O Repetro-Sped é regime aduaneiro e tributário que garante o não pagamento de tributos federais aos bens importados de permanência temporária (regime aduaneiro) ou permanente (regime tributário).

- ampliação da abrangência dos bens do regime, admitindo bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural e não mais apenas às atividades de pesquisa e lavra;
- admitiu-se a importação definitiva e não mais só a temporária;
- aumentou-se a cadeia dos beneficiários, pois com o Repetro-Industrialização a compra no mercado interno também passou a ser desonerada, incluindo bens intermediários a serem utilizados integralmente no processo produtivo de produto final voltado à exploração de óleo e gás.

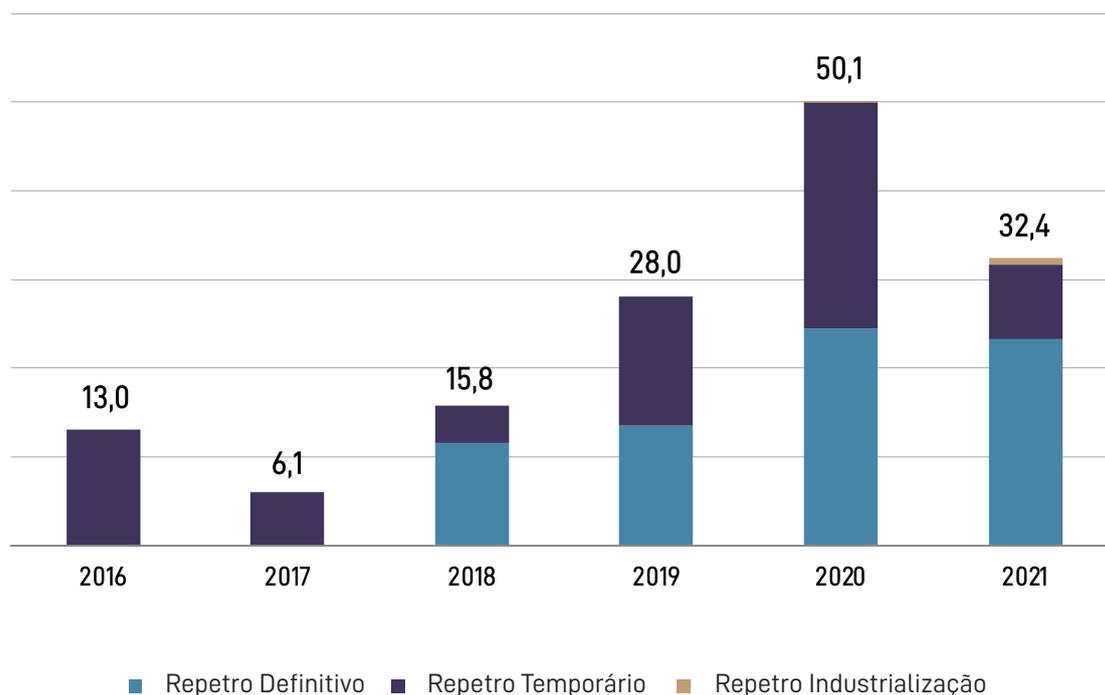
Como consequência, a renúncia relacionada ao regime aumentou mais de cinco vezes entre 2017 e 2021, passando de R\$ 6,1 bilhões para R\$ 32,4 bilhões, como demonstra o Gráfico 1<sup>17</sup>. Para comparação, esse valor é muito similar aos incentivos fiscais estimados a toda a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio em 2020, de R\$ 31,1 bilhões<sup>18</sup>.

---

**17** A maior renúncia do período foi 2020, porém esse número não representa apenas novos investimentos, contabilizando também o fenômeno da migração. Com a aprovação da Lei N° 13.586/2017, 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.

**18** 18 horas, revista eletrônica, julho de 2021. Acesso em 04/10/2021. Disponível em: [18horas.com.br/noticias/incentivos-tributarios-da-zona-franca-de-manaus-aumentaram-em-2020-diz-relatorio-do-governo/](https://18horas.com.br/noticias/incentivos-tributarios-da-zona-franca-de-manaus-aumentaram-em-2020-diz-relatorio-do-governo/).

**Gráfico 1:** Valores do Repetro por Modalidade – 2016 a 2021  
valores em *bilhões de reais correntes*



Fonte: Receita Federal, Lei de Acesso à Informação, 2022  
Elaboração: Inesc

Na época da instituição do Repetro em 1999, eram importantes os investimentos nas atividades de exploração e produção para garantir a autossuficiência do país em petróleo, em um cenário em que a Petrobras investia sozinha no setor. Os campos de petróleo explorados na ocasião, em águas profundas na Bacia de Campos, tinham altos custos de construção de poços, de bens e equipamentos submarinos e em plataformas flutuantes.

Esse cenário, entretanto, se transformou a partir da descoberta do pré-sal, da entrada de petrolíferas internacionais no Brasil e da diminuição dos custos para a exploração de petróleo. Nesse sentido, a necessidade do Repetro para a manutenção da indústria nacional de petróleo foi questionada por acadêmicos: refletindo sobre a efetividade do Repetro, Pedra e Szklo<sup>19</sup> atentaram que há projetos no país, sobretudo em campos do pré-sal, que não necessitam de incentivos fiscais para serem rentáveis, logo a existência desse regime acaba se convertendo em lucros extraordinários para as empresas. As últimas informações referentes aos ganhos da Petrobras confirmam a bonança: o registro do maior lucro da história da empresa em 2021 – R\$ 106 bilhões, em grande parte repassado para seus acionistas na forma

**19** The Impact of Fiscal Incentives in the Pre-Salt Oil. Business in Brazil / Patricia Pereira Pedra. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2020. XIII, 98 p. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [ppe.ufrj.br/images/Dissertação\\_Patricia\\_Pereira\\_Pedra.pdf](http://ppe.ufrj.br/images/Dissertação_Patricia_Pereira_Pedra.pdf).

de dividendos; e a estatal obteve o maior lucro líquido entre as grandes petroleiras do mundo no primeiro semestre de 2022<sup>20</sup>.

## Incentivos à Renda

A Lei nº 13.586/2017, além de ampliar as desonerações do Repetro, instituiu significativos benefícios fiscais na tributação sobre a renda das empresas que atuam nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. O Artigo 1 da referida norma estabelece que "para fins de determinação do lucro real [para cálculo do IRPJ] e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), poderão ser integralmente deduzidas as importâncias aplicadas, em cada período de apuração, nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural".

Trata-se da aplicação de benefícios fiscais genéricos, abrangentes e opcionais, anteriormente exclusivos à Petrobras, e que a partir da Lei se estendem a todas as empresas petrolíferas que atuam no Brasil. Na prática, todos os gastos aplicados para viabilizar a produção de campos de petróleo ou de gás natural podem ser integralmente deduzidos em cada período de apuração (trimestralmente)<sup>21</sup>. Também podem ser deduzidos os *royalties* e os valores pagos como bônus de assinatura. Além disso, é possível que os gastos com máquinas, equipamentos e instrumentos que compõem os ativos da empresa possam ser abatidos tanto por quota de exaustão quanto por quota de depreciação, ocasionando gravíssima duplicidade de dedução<sup>22</sup>.

Os números dessa renúncia não são disponibilizados pelo governo federal. Isso ocorre pois essa renúncia não é considerada um Gasto Tributário pela Receita, logo não há obrigatoriedade de cálculo de estimativa de perda de arrecadação após três anos de sua implementação. Apesar dessa falta de transparência, que impede o acesso ao dimensionamento da renúncia de receita, é possível analisar o impacto desses subsídios nas rendas governamentais, isso é, no pagamento de impostos pelas empresas petrolíferas à União<sup>23</sup>. Nos Relatórios Fiscais

---

**20** BP Money. Petrobras (PETR4) lidera lucro entre petroleiras do mundo; confira. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.bpmoney.com.br/noticias/negocios/petrobras-petr4-tem-maior-lucro-liquido-entre-petroleiras-do-mundo](http://www.bpmoney.com.br/noticias/negocios/petrobras-petr4-tem-maior-lucro-liquido-entre-petroleiras-do-mundo).

**21** À exceção dos gastos da etapa de desenvolvimento, que serão deduzidos por meio da exaustão e depreciação dos ativos formados nessa etapa, a fase de desenvolvimento é a viabilização do campo para a produção, realizada depois da etapa exploratória.

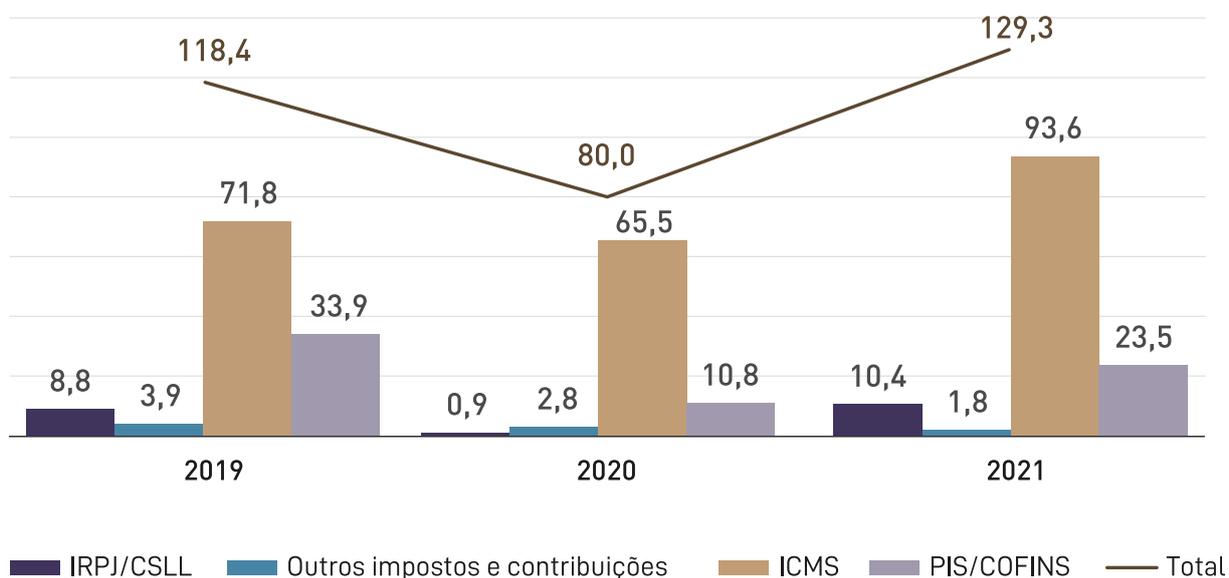
**22** A exemplo da Resolução ANP nº 12/2014, o art. 1º da Lei nº 13.586/2017 deveria vedar expressamente a possibilidade de deduzir quota de exaustão relativa a um ativo para o qual fosse registrada quota de depreciação. Assim, seria evitada a possibilidade de duplicidade de dedução de gastos. Para uma análise mais detalhada, ver nota técnica "Setor de petróleo e gás: investimentos, produção, tributos, lucratividade e subsídios". Disponível em: [www.inesc.org.br/setor-de-petroleo-e-gas/](http://www.inesc.org.br/setor-de-petroleo-e-gas/).

**23** INESC [INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS]. Petróleo no Brasil: Participação governamental, subsídios e injustiça fiscal. Acesso em 01/11/2022. Disponível em: [www.inesc.org.br/petroleo-no-brasil](http://www.inesc.org.br/petroleo-no-brasil).

da Petrobras<sup>24</sup> consta que entre 2018 e 2020, os três anos posteriores à promulgação da Lei nº 13.586/2017, foi muito baixo o pagamento de IRPJ e CSLL pela Petrobras, principalmente quando comparado com tributos pagos pelo consumidor (ICMS, PIS/COFINS e Cide-Combustíveis), como pode ser analisado no Gráfico 2.

Contudo, o baixo pagamento de tributos não é um fenômeno exclusivo da estatal brasileira. Empresas internacionais como Shell, Petrogal, Repsol Sinopec e TotalEnergies atualmente produzem no país e pagam pouco IRPJ e de CSLL devido aos subsídios, apesar da alta rentabilidade dos campos do pré-sal, onde muitas delas atuam em parceria com a estatal brasileira.

**Gráfico 2:** Petrobras - Tributos sobre a renda e sobre o consumo, 2019 a 2021  
valores em *bilhões de reais correntes*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Petrobras

Dessa forma, considera-se que os subsídios estabelecidos na Lei nº 13.586/2017 em grande medida impedem o Estado de acessar importantes parcelas das rendas petrolíferas, além de estimular a expansão dos investimentos em fósseis no Brasil. É fundamental a revisão desse tipo de benefício fiscal à luz dos desafios e compromissos relativos às alterações climáticas assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris.

**24** PETROBRÁS. Relatórios Fiscais, de 2018 a 2020. Consultados em 04/10/2022. Disponíveis em: [www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/central-de-resultados/](http://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/central-de-resultados/).

## Phase-out do carvão mineral

A queima do carvão mineral é um dos principais responsáveis pelas emissões dos gases do efeito estufa, os quais causam o aumento da temperatura do planeta. Em 2021, o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), divulgou o relatório *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*<sup>25</sup> onde alertou que as alterações causadas pelas emissões de gases de efeito estufa no passado e no futuro serão irreversíveis.

Enquanto em vários países o carvão é essencial para o consumo interno de energia, a contribuição do carvão na matriz elétrica brasileira é pequena, representando, em 2021, apenas 2,7% da oferta de geração de eletricidade, além de estar restrita geograficamente à região Sul do país. Entretanto, isso significou 30% das emissões de gases de efeitos estufa no Sistema Interligado Nacional<sup>26</sup>. Ademais, entre 2018 e 2021, a participação do carvão para a geração de energia elétrica teve um aumento 3.381 GWh, representando um aumento de 23%.

Além disso, o governo brasileiro, nos últimos anos, elaborou medidas para expandir a oferta de carvão mineral no país. Em agosto de 2021, no mesmo mês em que o relatório do IPCC foi divulgado, o Ministério de Minas e Energia apresentou o **Programa para Uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional**<sup>27</sup>, que além de outros objetivos, propõe a instalação de novas termelétricas a carvão mineral na região Sul do Brasil. Este programa tenta vender a ideia de que o carvão mineral além de necessário, seria sustentável – por conta do reaproveitamento dos resíduos da mineração gerados no passado, e que serão reaproveitados nas novas usinas termelétricas instaladas ao longo da execução do Programa. O que se percebe é que a expansão desse minério está muito ligada ao *lobby* da indústria carbonífera brasileira.

O Brasil possui condições de diversificar a sua matriz elétrica por meio de outras fontes, a fim de não depender desse combustível, altamente danoso ao meio ambiente, e garantir a estabilidade sistêmica do setor elétrico.

Todavia, para além do Programa para o Uso Sustentável do Carvão Mineral, o governo federal incentiva a produção de carvão por meio de subsídios e incentivos fiscais, destinados à indústria do carvão no Brasil. Em 2021, o subsídio voltado para o carvão, proveniente somente da Conta de Desenvolvimento Energético – que é um encargo setorial para a promoção do desenvolvimento energético, de acordo com a programação do Ministério de Minas e Energia – foi de R\$ 749 milhões.

<sup>25</sup> "Climate Change 2021: the Physical Science Basis" on 9 August 2021. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/).

<sup>26</sup> EPE [EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA]. Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2022. Acesso em 04/10/2022. Edições disponíveis em: Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2022 - Workbook.

<sup>27</sup> A portaria do Programa pode ser consultada no seguinte endereço: [www.epbr.com.br/wp-content/uploads/2021/08/programa-para-uso-sustentavel-do-carvao-mineral-nacional.pdf](http://www.epbr.com.br/wp-content/uploads/2021/08/programa-para-uso-sustentavel-do-carvao-mineral-nacional.pdf).

Como apontou o estudo realizado pelo Inesc intitulado "Matriz energética brasileira no contexto do Acordo de Paris"<sup>28</sup>, a participação do carvão na matriz elétrica brasileira, embora reduzida, somente se torna viável economicamente graças aos subsídios concedidos pelo governo e em grande medida pagos pela sociedade por meio da conta de luz. São subsídios antigos, iniciados em 1973 e com previsão legal de extinção em 2027.

Faz-se necessário considerar a problemática relacionada à baixa eficiência do carvão mineral brasileiro. Apenas 20% do minério extraído no Brasil é aproveitado para geração de eletricidade, o restante se transforma em rejeitos ou cinzas. Outro ponto é o mal que faz a saúde das pessoas como resultado da exploração e consumo do carvão, que afeta tanto os trabalhadores mineiros, que sofrem com a insalubridade na extração do minério, como das populações que vivem no entorno das termelétricas a carvão.

Portanto, é preciso construir uma estratégia de *phase-out* do Carvão Mineral que alie o fim da exploração e uso do carvão mineral com medidas de redução da dependência econômica local à esta atividade mineral e com justiça social, especialmente para as populações que hoje dependem direta ou indiretamente da indústria carbonífera.

## Aumento dos preços e subsídios ao consumo de combustíveis

Os subsídios ao consumo são aqueles orientados para reduzir o custo dos combustíveis para o consumidor, especialmente o usuário de transporte individual motorizado e o consumidor de energia elétrica. Eles ganharam destaque global em 2021 e 2022 devido ao aumento do preço da energia, pois os países expandiram os seus subsídios para diminuir a conta para os consumidores. A elevação nos preços foi provocada pela retomada da economia pós-pandemia e pelo cenário de guerra entre Rússia e Ucrânia e seus impactos sobre a inflação. De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), triplicaram os subsídios ao consumo em 2021 no mundo e a tendência é que eles aumentem em 2022<sup>29</sup>.

No Brasil, as renúncias de receitas associadas ao consumo de combustíveis fósseis (aqui considerados somente o óleo diesel e a gasolina) são a maior parte dos subsídios gerais contemplados nesta edição. Trata-se de renúncia pela União na tributação sobre a gasolina e o diesel, referente a dois tributos, PIS/Cofins e Cide-Combustíveis.

**28** INESC. Matriz energética brasileira no contexto do Acordo de Paris: entre a falta de ambição e os desafios para implementação das NDCs. Consultado em 04/10/2022. Acesso em: [www.inesc.org.br/ndc-energy/](http://www.inesc.org.br/ndc-energy/).

**29** OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. Support for fossil fuels almost doubled in 2021, slowing progress toward international climate goals, according to new analysis from OECD and IEA, agosto de 2022. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.oecd.org/fossil-fuels/](http://www.oecd.org/fossil-fuels/).

Os números de subsídios ao consumo de combustíveis continuaram crescendo em 2021. Houve aumento no volume comercializado em relação a 2020 e aumento dos subsídios, pois a cobrança de PIS-Cofins foi zerada entre março e abril de 2021 para o óleo diesel.

**• Subsídios são um bom caminho para reduzir a conta do consumidor e reduzir desigualdades?**

Sob a ótica dos consumidores, o aumento dos subsídios para estabilizar ou diminuir preços pode ser justificável em casos de equiparação de condições de vida entre grupos populacionais ou regiões, ou também em casos de sustentação de preços que são considerados essenciais para as famílias ou para a economia.

Existem, porém, diferentes estratégias para a implementação desses subsídios, que podem ser mais ou menos focalizadas nas populações mais sensíveis aos choques de preços. Analisando o caso brasileiro em 2022, observa-se que houve os dois movimentos: subsidiou-se o gás de cozinha (GLP) de segmentos empobrecidos por meio da criação do Auxílio Gás; e, subsidiou-se o óleo diesel para o setor de transporte, no caso da instituição do Auxílio Combustível. Essas duas medidas focalizadas foram viabilizadas com recursos do orçamento da União.

Além dessas ações específicas, houve a decisão de subsidiar o consumo de combustíveis da população como um todo por meio da redução da cobrança de tributos. Foi aprovada a Lei Complementar nº 192/2022, alterando a sistemática de tributação do ICMS sobre os combustíveis, criando um teto para essa cobrança, e zerando as alíquotas do PIS, da Cofins, do PIS-Importação e da Cofins-Importação sobre combustíveis até 31 de dezembro de 2022. No caso do ICMS, a perda de arrecadação foi estimada pelo Instituto Fiscal Independente (IFI) em R\$ 13,3 bilhões para os estados e Distrito Federal até o final do ano<sup>30</sup>. A medida trouxe graves riscos à execução de programas e ações de estados e municípios, afetando dentre outras áreas, a educação, que tem o ICMS como uma das principais fontes de financiamento. Por sua vez, a redução do PIS/Cofins sobre combustíveis, especialmente o óleo diesel, deverá impactar a arrecadação em R\$ 17,6 bilhões em 2022.

Essas medidas mais abrangentes tendem a favorecer famílias mais ricas que usam mais combustível. Embora a medida tenha impactos de curto prazo na redução da inflação e indiretamente sobre preços básicos, como alimentos, esse impacto é limitado, pois o aumento dos preços não foi devido a um aumento da tributação, e sim devido à internalização de preços internacionais. A continuação da elevação da inflação em 2022 corrobora esse cenário. Há dúvidas inclusive se as renúncias fiscais são inteiramente repassadas para os consumidores ou se parte delas é apropriada pelas distribuidoras, pois o mercado é concentrado em poucas

---

**30** IFI [INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE]. Relatório de Acompanhamento Fiscal, março de 2022. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596473/RAF62\\_MAR2022.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596473/RAF62_MAR2022.pdf).

empresas que podem se valer do seu poder de oligopólio para arbitrar preços<sup>31</sup>.

Tratou-se de uma estratégia para os poderes públicos responderem ao aumento de combustíveis de maneira rápida e com efeitos palpáveis no curto-prazo. Entretanto, outras propostas para controlar os preços foram apresentadas para o debate público, como foi identificado em nota do Inesc, como o aumento da taxa de exportação do petróleo cru e a extinção da Política de Paridade de Importação (PPI)<sup>32</sup>.

A Petrobras já exerceu papel mais ativo para estabilizar os preços dos combustíveis, e valia-se do seu poder de mercado para controlar o repasse das flutuações das cotações externas aos consumidores finais. Entretanto, a partir da implementação da PPI em 2016, os preços internos passaram a variar conforme as oscilações cambiais, ainda que a empresa obtenha domesticamente maior parte dos produtos que comercializa. Com a PPI engessando as possibilidades de controle dos preços, a saída passa a ser as desonerações, garantindo que o lucro das empresas petrolíferas fique intacto.

A transferência de recursos públicos para os consumidores, principalmente aqueles que são mais vulneráveis ao aumento de preços, é justificável em termos de justiça social e fiscal. No entanto, a medida precisa ser devidamente limitada e focalizada para garantir que os subsídios não estejam aumentando as desigualdades sociais e econômicas nem aprofundando a dependência dos combustíveis fósseis.

Essa análise é corroborada pela AIE e pela OCDE, que alertaram sobre os perigos de ações imediatistas, recomendando que soluções no médio e longo prazos devem passar pela aceleração de esforços globais e nacionais de transição energética<sup>33</sup>: "Um aumento no investimento em tecnologias e infraestrutura de energia limpa é a única solução duradoura para a atual crise global de energia e a melhor maneira de reduzir a exposição dos consumidores a altos custos de combustível"<sup>34</sup>.

---

**31** Uma série histórica a respeito da variação dos preços dos combustíveis está disponível em FERRAZ e VIEGAS (2002): [www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td310](http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td310).

**32** PETROBRÁS. Desempenho Financeiro, 4º Trimestre de 2021. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/62f3596f-6f15-101e-453b-e7873705af5b?origin=2](http://www.api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/62f3596f-6f15-101e-453b-e7873705af5b?origin=2).

**33** O financiamento da transição energética é um tema central a ser enfrentado. Para contribuir com essa reflexão, o Inesc organizou informações sobre a renda petrolífera estatal e defende que parte dessa renda deva ser utilizada para financiar a transição energética. Ver nota técnica "Renda petrolífera estatal: valores, distribuição, usos e desafios relacionados à transição energética com justiça social". Disponível em: [www.inesc.org.br/renda-petrolifera-estatal/](http://www.inesc.org.br/renda-petrolifera-estatal/).

**34** OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. Support for fossil fuels almost doubled in 2021, slowing progress toward international climate goals, according to new analysis from OECD and IEA, agosto de 2022. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.oecd.org/fossil-fuels/](http://www.oecd.org/fossil-fuels/).

## • Subsídios aos fósseis dificultam o caminho em prol do transporte público de qualidade e limpo

Hoje no Brasil há uma escassez de recursos para financiamento de infraestruturas destinadas ao transporte público urbano, como metrô, BRTs, faixas exclusivas de ônibus, dificultando a vida dos usuários do transporte coletivo, aumentando o tempo de deslocamento e elevando a emissão de gases de efeito estufa. O orçamento federal para o transporte público é praticamente inexistente, como o Inesc apontou em estudos anteriores<sup>35</sup>.

Os subsídios aos combustíveis fósseis, especificamente ao consumo, corroboram esse cenário. Isso ocorre pois as desonerações não só estimulam a utilização do transporte individualizado, mas também desfinanciam políticas públicas, pois um dos tributos desonerados, a Cide-Combustíveis, tem como um de seus objetivos financiar a infraestrutura para o transporte nas cidades.

Vários são os efeitos da escolha pela priorização do transporte privado em detrimento ao público. O consumo de combustíveis fósseis para transporte de cargas e urbano tem impactos não desprezíveis sobre as emissões de gases de efeito estufa e sobre o clima. As emissões do transporte de carga e de passageiros responderam por 9% do total das emissões de gases de efeito estufa no Brasil em 2020<sup>36</sup>. Para além do aumento das emissões, há aumento da poluição veicular, dos tempos de viagem dos congestionamentos e de acidentes automobilísticos<sup>37</sup>. Em relação a este último, agrava mais ainda a situação o fato de que as despesas advindas deles recaem sobre a saúde pública e sobre a previdência, políticas financiadas com os tributos que estão sendo desonerados, principalmente o PIS/Cofins.

É urgente uma discussão mais aprofundada sobre transição energética em que se considere a construção de uma política de preços na qual as externalidades diretamente decorrentes da queima dos combustíveis fósseis (poluição atmosférica e GEE) e aquelas relacionadas à intensidade de uso do veículo (acidentes e congestionamentos, por exemplo) sejam levadas em consideração.

Reduzir preços de combustíveis por meio da diminuição de alíquotas de PIS/Cofins, da Cide e do ICMS vai na contramão da construção de sistemas de transporte menos poluentes, com menos emissões e menos danos à saúde e qualidade de vida nas cidades.

---

**35** INESC. A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2021. Acesso em 04/10/2022. Disponível em: [www.inesc.org.br/acontadodesmonte/](http://www.inesc.org.br/acontadodesmonte/).

**36** [plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission](http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission)

**37** Segundo estudo do Ipea, "acidentes de trânsito no Brasil matam cerca de 45 mil pessoas por ano e deixam mais de 300 mil pessoas com lesões graves. Em uma estimativa conservadora, observou-se que os acidentes em rodovias custam à sociedade brasileira cerca de R\$ 40 bilhões por ano, enquanto os acidentes nas áreas urbanas, em torno de R\$ 10 bilhões, sendo que o custo relativo à perda de produção responde pela maior fatia desses valores, seguido pelos custos hospitalares.". Acesso em: [www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/7018-td2565.pdf](http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/7018-td2565.pdf).

# RECOMENDAÇÕES

---

Conciliar a garantia de direitos humanos, a crescente demanda por energia e a luta contra a crise climática é um dos grandes desafios globais do nosso século. Os subsídios e incentivos públicos aos combustíveis fósseis interferem no padrão de consumo das famílias e na lucratividade das empresas pois reduzem artificialmente o custo de produção e de consumo de fósseis, tornando mais difícil a mudança estrutural da matriz de produção e consumo global que tem tais combustíveis na sua base. Nesse sentido, o Inesc recomenda que em 2023 o novo governo brasileiro:

- assuma o compromisso de calcular e avaliar oficialmente os subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil, em comparação com os subsídios às renováveis;
- ofereça alternativas, por meio da Receita Federal, 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. Ademais, que construa um normativo que regulamente a elaboração e a transparência desses demonstrativos;
- construa uma estratégia de phase-out do carvão mineral que alie o fim da exploração e uso do carvão mineral com medidas de redução da dependência econômica local à esta atividade mineral e com justiça social, especialmente para as populações que hoje dependem direta ou indiretamente da indústria carbonífera;
- elabore respostas a choques externos de preços de combustíveis que aliem subsídios e subvenções para apoio a consumidores (limitados no tempo e focalizados em grupos populacionais vulneráveis) com a redução da dependência do uso dos fósseis na matriz energética e elétrica. O papel da Petrobras enquanto empresa que apoia o controle dos preços internos também deve ser retomado, e potenciais soluções que visem à constituição de "Fundos de estabilização de preços" devem ser financiados com a tributação de lucros extraordinários das empresas do setor.

# SIGLÁRIO

---

**AIE** – Agência Internacional de Energia  
**ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica  
**ANP** – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
**CCC** – Conta de Consumo de Combustíveis  
**CCEE** – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica  
**CDE** – Conta de Desenvolvimento Energético  
**CIDE** – Contribuição de Intervenção no Desenvolvimento Econômico  
**COFINS** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
**CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
**CT-PETRO** – Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural  
**DGT** – Demonstrativo de Gastos Tributários  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**EPE** – Empresa de Pesquisa Energética  
**E&P** – Exploração e Produção  
**FO** – Função Orçamentária  
**GT** – Gastos Tributários  
**GEE** – Gases de Efeito Estufa  
**ICS** – Instituto Clima e Sociedade  
**IEA** – Agência de Energia Internacional  
**INESC** – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
**IPCC** – Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas  
**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  
**OR** – Outras Renúncias  
**O&G** – Óleo e Gás  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**P&D** – Pesquisa e Desenvolvimento  
**PIS** – Programa de Integração Social  
**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  
**REPORTO** – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária  
**RFB** – Receita Federal do Brasil  
**SEEG** – Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa

# SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL

CONHECER, AVALIAR, REFORMAR

## EQUIPE INESC

### Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Márcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual  
Roseli Faria

### Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff  
Lucas de Alencar Oliveira  
Mário Lisbôa Theodoro

### Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro  
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

Silvia Alvarez  
Thays Puzzi

### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cássio Cardoso Carvalho  
Cleo Manhas

Gabriela Nepomuceno  
Leila Saraiva  
Livi Gerbase  
Márcia Acioli  
Tatiana Oliveira

### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira  
Thallita de Oliveira

### Educador Social

Markão Aborígine

### 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

Camila Beda  
Yan Nogueira da Silva  
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)

