

POLÍTICAS NACIONAIS DE SUBSÍDIOS DESTINADOS A COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Esclarecimento: Este documento busca melhor informar e esclarecer a sociedade sobre aspectos teóricos e conceituais relacionados a políticas federais de subsídios à combustíveis fósseis, levantando pontos para uma reflexão mais ampla, além de suscitar debates que contribuam para a compreensão das alternativas para suporte ao planejamento energético do Brasil.

OBJETO E JUSTIFICATIVA

A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) enveredou esforços para contabilizar o histórico dos subsídios existentes no Brasil sobre os combustíveis fósseis, a partir de solicitação da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (MME). Assim, a presente Nota para Discussão tem por objetivo prover o MME informações referentes às políticas nacionais de subsídios aos combustíveis fósseis, bem como uma análise comparativa dos valores empenhados e efetivamente aplicados em suas destinações.

Como balizador conceitual para a presente análise utilizou-se a Nota Técnica “Formação de Preços de Combustíveis: considerações sobre subsídios”¹ (EPE, 2024a), a qual discorre sobre a temática dos subsídios, oferecendo um panorama que aborda tanto suas motivações quanto suas formas de tipificação, conceituação e as implicações em diferentes esferas governamentais e setores econômicos. Complementarmente, a presente Nota atualiza informações e dados descritos na NE-EPE-DPG-SDB-2024-15 (EPE, 2024b).

Almeja-se, com o presente documento², contribuir para a discussão sobre a contabilização dos subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil, aprimorando a compreensão e a comparabilidade das estimativas de subsídios no setor energético, o que se mostra essencial para embasar políticas públicas nacionais e orientar o planejamento estratégico de instituições como a EPE e o MME.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em termos gerais, subsídio é a expressão adotada em referência a um instrumento de política pública que visa complementar renda, ou reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor.

¹ O documento foi originalmente elaborado para fazer parte do conjunto de publicações da Série: *Formação de Preços de Combustíveis*, com valor público de trazer clareza sobre o processo de formação de preços dos combustíveis no Brasil, o que é o primeiro passo para analisar os reais motivos por trás de suas oscilações ou mesmo de sua estabilidade diante de expectativas de redução, além de ser item obrigatório em análises de modelos de negócio capazes de deslocar demanda de fontes energéticas estabelecidas por alternativas. O documento foi concluído em 2024 e classificado pela EPE como controlado, em razão de sensibilidade do tema.

² A primeira versão deste documento foi concluída em 20/05/2024, sendo imediatamente encaminhada ao Ministério de Minas e Energia (MME). Posteriormente, em 25/07/2024, com a disponibilização de dados mais recentes pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Nota de Esclarecimento foi revisada e atualizada, permitindo uma análise comparativa da evolução histórica dos subsídios federais, abrangendo, inclusive, as informações referentes ano de

Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis
Superintendência de Derivados do Petróleo e Biocombustíveis
Data: 26.12.2024 | URL: <http://www.epe.gov.br>

Todavia, existem distintas definições de subsídios, as quais são capazes de abranger inúmeras formas de transferência de valor aos agentes econômicos (indivíduos, empresas ou outras instituições; públicas ou privadas). A definição mais simples e restrita estabelece o subsídio como sendo um pagamento orçamentário direto por um governo, a um agente da cadeia de produção ou de consumo, sob a forma de uma dotação, empréstimo (ou garantia de empréstimo), ou despesas fiscais (desvios das regras fiscais padrão sob a forma de deduções fiscais, reduções, créditos ou diferimentos fiscais concedidos a grupos selecionados ou atividades específicas).

No Brasil, a interpretação normativa do conceito de subsídios é mais restritiva do que os conceitos internacionais e refere-se, usualmente, à transferência direta de recursos, do ente público para o privado, como medida para corrigir distorções do preço no mercado, para equilibrar a concorrência ou estimular a produção e o consumo de determinado bem.

Os subsídios apresentam uma variedade de motivações e uma diversidade de definições legais. As ações podem ser tomadas no âmbito supranacional, nacional, regional ou local, diretamente pelo governo ou por outra entidade sob influência do governo (como uma empresa estatal). Essa diversidade é ressaltada ao se considerar os diferentes propósitos dos subsídios, que podem visar corrigir falhas de mercado, atender demandas sociais específicas ou fomentar setores estratégicos da economia.

No contexto energético, os subsídios aos combustíveis emergem como objeto de análise privilegiado. Ressalta-se não apenas a multiplicidade de formas que esses subsídios podem assumir, mas também as justificativas subjacentes a sua utilização, que abrangem desde a **proteção do bem-estar social** (constituindo-se parte relevante das redes de proteção social para a população mais vulnerável, além de fomentar políticas de redistribuição de renda ou de emprego, e a promoção do desenvolvimento

2023. Ressalta-se, para a elaboração desta Nota para Discussão, optou-se por utilizar os dados divulgados pelo MPO disponibilizados no [Dashboard do Orçamento de Subsídios da União](#), e no anexo estatístico ([OSU 2024 – Anexo Estatístico](#)), associado ao [Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a 2023 – 8ª edição](#). Foram, ainda, comparadas as informações do MPO com aquelas divulgadas no [Relatório de renúncias fiscais da Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros \(Gastos Tributários – Bases efetivas\)](#) da Receita Federal. Por fim, explicações adicionais foram incluídas em virtude do recebimento de informações, no dia 04/09/2024, da Subsecretaria de Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do MPO, e de esclarecimentos adicionais pela Receita Federal do Brasil (RFB), recebidos em 11/10/2024, a partir de solicitações de e-SIC (no âmbito da Lei de Acesso à Informação – LAI) no portal Fala.BR.

econômico) até a **garantia da segurança do abastecimento energético**.

Do ponto de vista econômico, os subsídios devem ser analisados sob a lente do clássico debate sobre eficiência e bem-estar. Sob essa perspectiva, destaca-se que, na ausência de falhas de mercado, os subsídios tendem a gerar ineficiências ao distorcerem os preços em relação aos verdadeiros custos de produção, resultando em alocações ineficientes de recursos e perdas de bem-estar. Ademais, podem desencorajar a melhoria da eficiência do lado da oferta e da demanda e instigar o consumo não econômico de energia. Podem, ainda, tornar as novas formas de energia renovável não competitivas e potencializar impactos ambientais negativos (no caso de subsídios a combustíveis fósseis).

No entanto, excessivos subsídios à energia podem competir por recursos limitados que poderiam ser usados para fornecer outros serviços essenciais. Nesse contexto, a discussão sobre os subsídios energéticos transcende questões meramente econômicas, sendo inseparável do debate mais amplo sobre a transição justa para uma economia de baixo carbono.

1.1. CONCEITUAÇÃO

Especificamente no caso de subsídios direcionadas ao campo da energia, estes podem ser classificados em distintas **dimensões** (por exemplo, entre subsídios ao consumidor e ao agente da cadeia de produção e comercialização), bem como pela **natureza do instrumento** (como a transferência é fornecida – direto ou indireto) ou pelo **tipo** de *commodity* energética. Podem ser avaliados tanto sob a ótica da despesa fiscal (subsídios ou benefícios **financeiros** e **creditícios**), quanto sob a ótica da receita (subsídios ou benefícios **tributários**), conforme ilustrado na Figura 1-1.

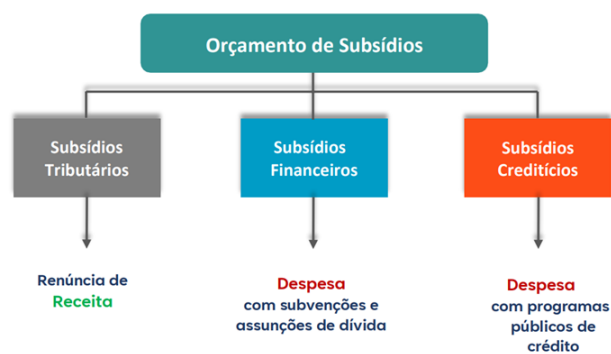


Figura 1-1 - Modalidades de subsídios da União

Fonte: MPO, 2023.

A Receita Federal do Brasil (RFB, 2022) elucida que os sistemas tributários³ geralmente têm como objetivo principal a geração de recursos para a administração pública. Entretanto, eles frequentemente incorporam mecanismos que concedem isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações tributárias. Essas desonerações, em sentido amplo, podem atender a diversas finalidades. Algumas delas se configuram como alternativas às ações políticas governamentais, visando promover o desenvolvimento econômico ou social, não por meio do orçamento, mas através do próprio sistema tributário.

Quando tais desonerações representam desvios do Sistema Tributário de Referência (STR)⁴, caracterizam-se como gastos tributários. Neste contexto, os subsídios (ou *gastos*) tributários são implementados mediante a introdução de excepcionalidades ao STR, reduzindo o ingresso de receita potencial e repercutem no resultado primário do Governo Federal⁵.

Os subsídios financeiros incidem sobre a despesa e se referem a desembolsos orçamentários efetivos realizados por meio de subvenções econômicas ou assunção de dívidas por parte da União. Em geral, impactam o resultado primário por serem, em sua grande maioria, despesas primárias⁶. Por fim, os subsídios creditícios são recursos da União alocados a fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem taxa de retorno diferenciada, em geral, inferior ao custo de captação do Governo Federal (MPO, 2024a). Uma síntese da diferença entre as modalidades de subsídios encontra-se retratada na Tabela 1-1.

³ Para a Receita Federal do Brasil, Gastos Tributários “são 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”. O conceito de Gasto Tributário utilizado pela Receita Federal está alinhado com os critérios adotados por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as recomendações e melhores práticas divulgadas pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) (RFB, 2024).

⁴ A definição do Sistema Tributário de Referência de um país é importante pois a partir desta estrutura de referência é que os desvios são identificados e classificados como gastos tributários. O Brasil adotou o enfoque legal, com um Sistema Tributário de Referência baseado na legislação tributária vigente, em

normas contábeis, em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada (RFB, 2022).

⁵ Principais formas de subsídios tributários: remissões, isenção em caráter geral, anistias, presunções creditícias, alteração de alíquotas ou modificação de base de cálculo, deduções ou abatimentos e diferimento de obrigações de natureza tributária e demais regimes exonerativos que correspondam a tratamento tributário diferenciado. Há, também, as renúncias previdenciárias, autorizadas no âmbito do sistema de financiamento da seguridade social. São exemplos de subsídios tributários a Zona Franca de Manaus e as deduções da base de cálculo do IRPF das Despesas com Educação e Saúde (MPO, 2023).

⁶ Subvenções econômicas podem ocorrer sob a forma de equalizações de juros e de preços (MPO, 2023).

Tabela 1-1 – Síntese das diferenças entre as modalidades de subsídios

	Subsídios Tributários	Subsídios Financeiros	Subsídios Creditícios
Abrangência	Gastos indiretos realizados por intermédio do Sistema Tributário	Equalizações de juros e preços, e assunção de dívidas	Programas oficiais de crédito com taxas de juros subsidiadas
Orçamento Geral da União	Não constam da peça principal do OGU*	Constam como despesas primárias no OGU**	O subsídio não consta no OGU, mesmo que os desembolsos, aportes e reembolsos constem*.
Impacto fiscal	Diminuem a receita primária, podendo repercutir em despesas e transferências vinculadas	Elevam a despesa primária e, consequentemente, a dívida pública (líquida e bruta)	Elevam juros nominais líquidos e, consequentemente, a dívida pública líquida, também elevando a despesa primária em alguns casos***.
Teto dos gastos (EC nº 95/2016)¹⁵	Não afeta diretamente	Afeta diretamente	Não afeta***.

Nota: * Os subsídios tributários e creditícios não constam nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Orçamento Geral da União (OGU), porém são elencados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) e no Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC), respectivamente, e nas Informações Complementares do PLOA. Os subsídios creditícios que tenham um componente de impacto primário também aparecem na peça principal por meio da demonstração do Resultado Primário do Governo Central. De toda forma, como os subsídios tributários e creditícios não têm ações orçamentárias explicitamente associadas, podem ser classificados como “subsídios implícitos”.

** Como exceção tem-se, por exemplo, o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), que consta como despesa financeira no OGU, não impactando o resultado primário nem o Teto de Gastos.

*** Alguns Fundos e Programas são contabilizados, em parte, com impacto primário, como o Fies, o Pronaf, o Proex e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).

Fonte: MPO, 2023.

Outra forma de classificar os benefícios, de acordo com a Receita Federal do Brasil (2022), é a divisão entre subsídios implícitos e explícitos em relação ao Orçamento Geral da União (OGU). Subsídios tributários e creditícios não constam da peça principal do OGU, sendo caracterizados, portanto, como **implícitos**. Os subsídios financeiros, em regra, constam das despesas primárias do OGU, sendo classificados, desta forma, como **explícitos**.

1.2. PANORAMA GERAL DA APURAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

De acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), em 2023 o total de subsídios da União alcançou R\$ 646,6 bilhões (5,96% do Produto Interno Bruto - PIB), sendo R\$ 127,6 bilhões de subsídios (ou benefícios) financeiros e creditícios (1,2% do PIB) e R\$ 519,0 bilhões de subsídios (ou benefícios) tributários (4,8% do PIB), estando a evolução ilustrada na Figura 1-2 (MPO, [2024c](#); [2024d](#)).

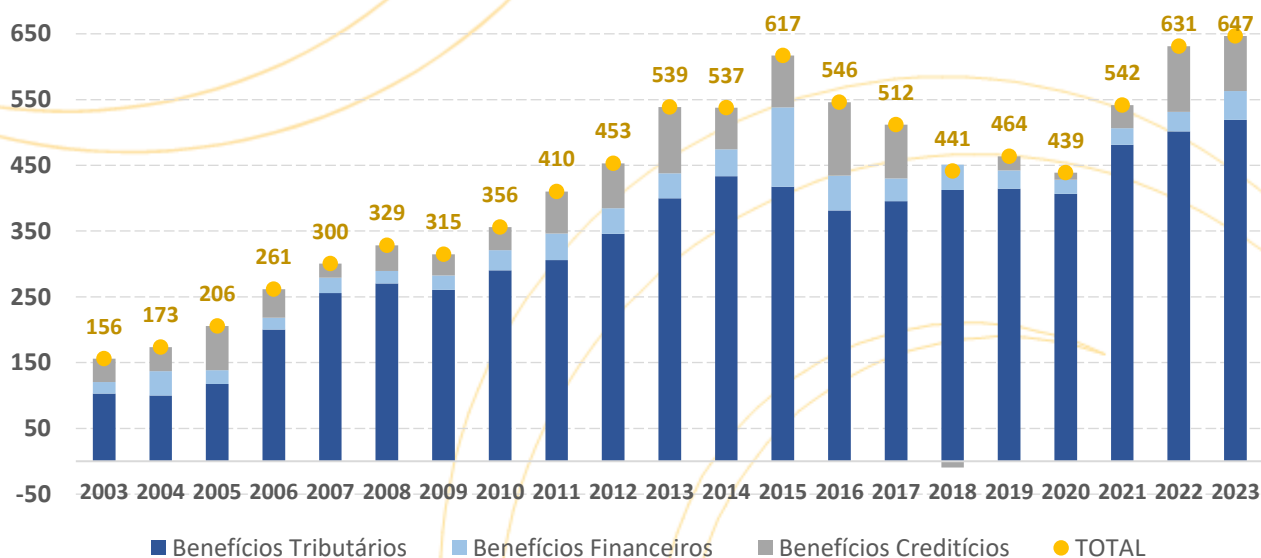


Figura 1-2 - Evolução dos subsídios da União (bilhões de R\$ 2023)

Nota: Segundo o MPO, em função de aprimoramentos metodológicos conduzidos pela Receita Federal do Brasil, a série de benefícios tributários não é perfeitamente comparável por todo o período (incorporações de gastos tributários existentes não retroagiram no tempo, uma vez que os anos iniciais da série tendem a ser subestimados).

Fonte: Senado Federal ([2024](#)), MPO ([2024c](#); [2024d](#)).

Em termos nominais, observou-se uma elevação de R\$ 15,7 bilhões no total dos subsídios concedidos pela União ante o montante registrado em 2022 (R\$ 630,9 bilhões - valores constantes R\$ 2023).

Os benefícios financeiros foram os que mais cresceram em 2023 (56,4%), seguidos dos tributários (8,2%). Os benefícios creditícios, por sua vez, sofreram retração de 12,3%. Entretanto, quando analisados o total de subsídios em termos de percentual de participação no PIB nacional (Figura 1-3), verifica-se estabilidade em relação aos subsídios incorridos pelo governo

federal (5,96% em 2023 comparativamente à 5,98% em 2022), com possibilidade de redução para o ano de 2024, segundo

estimativas da Instituição Fiscal Independente - IFI (Senado Federal, [2024](#)).

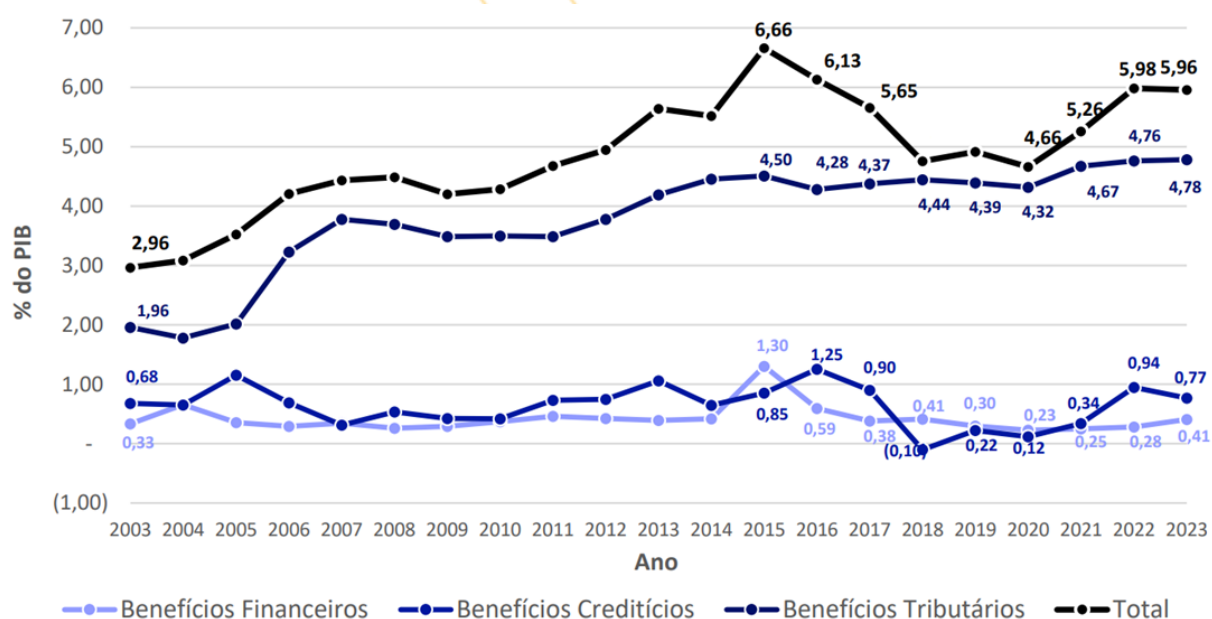


Figura 1-3 - Evolução dos subsídios da União (% do PIB)

Fonte: SMA/MPO e RFB ([2024c](#)).

Dentre as modalidades de subsídios analisadas, verificou-se na participação dos benefícios creditícios no PIB, passando de 0,94% em 2022 para 0,77% em 2023 (queda refletindo uma redução no custo de oportunidade do Tesouro Nacional). Em contrapartida, os benefícios financeiros registraram um aumento, subindo de 0,28% do PIB em 2022 para 0,41% em 2023 (aumento impulsionado principalmente pela reativação do programa Minha Casa Minha Vida: de R\$ 0,7 bilhão em 2022 para R\$ 9,3 bilhões em 2023). Já os subsídios tributários registraram redução em proporção do PIB, apresentando 4,78% em 2023 em comparação com 4,97% em 2022⁷ (MPO, 2024c).

No ano de 2022, o total de subsídios da União alcançou R\$ 601,9 bilhões (valores constantes R\$ 2023), sendo R\$ 129,1 bilhões de subsídios (ou benefícios) financeiros e creditícios (1,2% do PIB) e R\$ 500,5 bilhões de subsídios (ou benefícios) tributários (5,0% do PIB). Em termos nominais, observou-se uma elevação de R\$ 119,5 bilhões no total dos subsídios ante 2021, quando totalizaram R\$ 510,13 bilhões (majoritariamente em razão do incremento dos subsídios creditícios: R\$ 99,6 bilhões em 2022 frente a R\$ 34,8 bilhões em 2021; e da elevação dos subsídios tributários: R\$ 500,5 bilhões em 2022 frente a R\$ 449,5 bilhões em 2021). Além da elevação da taxa de juros da economia (que impactou as três modalidades de subsídios⁸), a implementação de novos **benefícios tributários**, notadamente a **redução das**

alíquotas de Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre os combustíveis, contribuiu para a alta observada no biênio (MPO, [2023](#)).

Entre 2003 e 2015, a evolução dos subsídios totais da União, em termos reais, apresentou trajetória crescente, passando de R\$ 156,0 bilhões para R\$ 617,0 bilhões. Entre 2016 e 2020 foi observado um ciclo de redução⁹ de 19,62% dos benefícios e, entre 2021 e 2023, ocorreu outro ciclo de expansão, com a projeção dos benefícios atingindo R\$ 646,6 bilhões em 2023 (alta de 47,3% desde 2020), que representa o maior valor da série histórica, e reforçando a relevância dos benefícios tributários no volume total de subsídios da União (80,3%, ante a participação de 12,9% de benefícios creditícios e de 6,8% dos benefícios) (MPO, 2024d; Senado Federal, [2024](#)).

Especificamente nos anos de 2022 e 2023, ressalta-se, para além do efeito da taxa de juros no aumento dos subsídios, a instituição do benefício voltado aos combustíveis pelas **Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022**, base para redução das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo (GLP), etanol ("álcool"), querosene de aviação (QAV),

⁷ Destacam-se, entre os subsídios tributários, os valores destinados ao Simples Nacional (17,4% do total de subsídios), a isenção de tributação de rendimentos de pessoas físicas (11,5%), e o apoio à agricultura e agroindústria (9,2%) (MPO, 2024c).

⁸ O aumento das taxas de juros se refletiu no custo médio de emissão da dívida pública, que é utilizado como custo de oportunidade para a estimativa dos benefícios creditícios, o que elevou sobremaneira estes subsídios. O aumento das taxas de juros também influenciou o custo de equalização de algumas políticas, impactando os benefícios financeiros.

⁹ Os principais motivos para a redução observada nos subsídios financeiros e creditícios foram: i) descontinuação de programas, como o Programa de Sustentação do Investimento; ii) redução em sua execução, como o Programa Minha Casa, Minha Vida; iii) redução de custos, como as menores taxas administrativas praticadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento; e iv) liquidação antecipada de parcelas dos empréstimos da União para o BNDES (MPO, [2023](#)).

gás natural veicular (GNV) e gasolina, que gerou um **benefício tributário de R\$ 29,9 bilhões em 2022 e de R\$ 31,2 bilhões em 2023** (valores correntes).

A *Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda*, também conhecida como Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), apresentou uma elevação de 63,2% em 2020 (R\$ 5,2 bilhões – valores constantes R\$ 2023) em relação ao ano anterior (R\$ 3,2 bilhões), para conceder descontos adicionais na conta de luz, devido aos impactos decorrentes da pandemia de Covid-19. De acordo com o MPO (2024c), apesar de ligeira redução no ano de 2021 (R\$ 4,2 bilhões), esse benefício financeiro registrou aumento de repasse nos dois anos subsequentes (R\$ 4,9 bilhões em 2022 e R\$ 5,8 bilhões em 2023).

Para os anos de 2022 e 2023, observou-se um aumento significativo nos subsídios tributários, com destaque para o gasto tributário relativo aos **Combustíveis**. Este totalizou R\$ 62,4 bilhões em valores correntes no biênio, conforme dados do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO, 2024d); da Receita Federal do Brasil (RFB, 2024)¹⁰ e do Ministério da Fazenda (2024).

A rubrica **Combustíveis** contempla os gastos tributários referentes à redução das alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre operações realizadas com “*óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina*”, segundo Decreto nº 10.638/2021; Lei Complementar nº 194/22; Medida Provisória nº 1.157/2023 e Medida Provisória nº 1.163/2023 (RFB, 2024).

Entretanto, para a contabilização, o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD) da RFB informou que, além de não haver estimativas referentes ao gasto tributário denominado “Combustíveis” para 2024, esclareceu que:

“as estimativas para esse período relacionadas à redução das alíquotas do PIS/COFINS sobre a venda de biodiesel por meio da aplicação de coeficientes de redução definidos pelo Poder Executivo, ao crédito presumido de

¹⁰ Durante a elaboração desta Nota para Discussão, constatou-se uma inconsistência nos dados fornecidos pela base de informações do MPO. Especificamente, os valores correntes dos benefícios tributários na rubrica Combustíveis apresentavam-se idênticos para os anos de 2021 a 2023. Diante disso, buscou-se esclarecimento através do Serviço de Informações ao Cidadão. O MPO informou que a responsabilidade pelo cálculo desses valores era da Receita Federal. Em resposta a um novo requerimento de informações, o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB (Ministério da Fazenda, 2024) comunicou a ocorrência de uma falha no arquivo enviado para publicação no Demonstrativo dos Gastos Tributários, para o período de 2021 a 2023, esclarecendo que o processo de retificação do relatório encontra-se em andamento. Os valores correntes ajustados foram encaminhados à EPE via e-SIC, e contabilizados nos cálculos da presente Nota para Discussão.

¹¹ Benefício tributário, concedido por meio da redução das alíquotas do PIS/Cofins sobre a venda de biodiesel pela aplicação de coeficientes de redução definidos pelo Poder Executivo. Crédito presumido de PIS/Cofins calculado sobre o valor das matérias-primas adquiridas de pessoa física, de cooperado pessoa física, de pessoa jurídica que exerça atividade agropecuária, de cooperativa de produção agropecuária ou de cerealista e utilizados como insumo na produção de biodiesel. Suspensão do PIS/COFINS sobre a venda de matéria-prima in natura de origem vegetal, destinada à produção de biodiesel. Lei nº 11.116/05, arts. 3º ao 8º; Lei nº

PIS/COFINS calculado sobre o valor das matérias-primas adquiridas de pessoa física, de cooperado pessoa física, de pessoa jurídica que exerça atividade agropecuária, de cooperativa de produção agropecuária ou de cerealista e utilizados como insumo na produção de biodiesel, bem como à suspensão do PIS/COFINS sobre a venda de matéria-prima in natura de origem vegetal, destinada à produção de biodiesel, foram discriminadas no Gasto Tributário denominado “Biodiesel”.

Analisando a categoria de subsídio tributário denominada *Biodiesel*¹¹, verifica-se o início do benefício em 2006 (R\$ 471 mil, valores nominais) até o ano de 2022 (R\$ 16,1 milhões, valores nominais), sendo que para 2023 e 2024, não há estimativas de subsídios a esta rubrica. No caso do gasto tributário denominado “Álcool”¹², apesar de haver a prerrogativa de aplicação para fins carburantes, sua vigência encontra-se encerrada desde 2016.

Apesar de não diretamente relacionado à análise de subsídios aos combustíveis fósseis, destaca-se que, em relação ao *Setor Automotivo*, observou-se um aumento significativo nos benefícios tributários, que passaram de R\$ 7,1 bilhões em 2021 para 9,3 bilhões em 2022 (crescimento de 31,6%). Esse aumento deve-se, em grande parte, ao início da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que foi implementada em 2022. Essa medida beneficiou as montadoras que cumpriram as metas estabelecidas pelo Programa Rota 2030, especificamente aquelas relacionadas à eficiência energética e ao desempenho estrutural¹³ (MPO, 2023). No ano de 2023, verificou-se ampliação dos benefícios tributários destinados ao *Setor Automotivo*, totalizando R\$ 10,1 bilhões (8,4% superior ao registrado em 2022 – e superior ao maior repasse já registrado – de R\$ 9,9 bilhões em 2019), em linha com o crescimento na venda de veículos automotores no respectivo ano.

Comparativamente, os benefícios tributários direcionados à rubrica *Embarcações e Aeronaves* totalizaram R\$ 3,2 bilhões em 2023. Para o mesmo ano, os subsídios a *Motocicletas* foram de R\$ 277,5 milhões e, para *Transporte Aéreo de Passageiros*, o montante de R\$ 534,8 milhões (MPO, 2024d).

12.546/11, art. 47-A; Medida Provisória nº 1.157/23, art. 1º; Decreto nº 10.527/2020, arts. 5º e 6º. Prazo de vigência indeterminado.

¹² Benefício tributário, concedido por Crédito presumido de PIS/Cofins para as pessoas jurídicas importadora ou produtora de álcool, inclusive para fins carburantes. Lei nº 12.859/13, arts. 1º a 4º; Lei nº 12.995/14, art. 6º; Decreto nº 7.997/13. Vigência encerrada em 31 de dezembro de 2016.

¹³ O Programa Rota 2030 foi o regime automotivo sucessor do Programa Inovar-Auto encerrado em dezembro de 2017. A política então vigente concedia três principais benefícios: redução de até 12,5% do valor gasto em pesquisa e desenvolvimento no Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); isenção do Imposto sobre Importação para os produtos sem similaridade ou capacidade produtiva nacional e; redução das alíquotas do IPI em até 2% para os veículos de montadoras que atendessem a requisitos específicos de eficiência energética e de desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção. Em 2022, terminou o período de mensuração de desempenho das empresas habilitadas a receber os benefícios tributários relativos ao IPI. Estima-se que os benefícios referentes ao IPI no Rota 2030, inexistentes no ano anterior, alcançaram R\$ 2,2 bilhões no ano de 2022 (MPO, 2023).

2. METODOLOGIA

A contabilização do volume de subsídios destinados ao mercado nacional de combustíveis fósseis foi inicialmente desagregada entre suas tipificações (financeira, creditícia ou tributária), buscando-se identificar a etapa da cadeia à qual pertença cada um dos grupos beneficiários (produtores e/ou consumidores finais).

Alerta-se para um eventual grau de subjetividade na categorização dos subsídios aplicáveis às fontes energéticas, identificada em estudos disponibilizados por instituições e organizações nacionais e internacionais (em razão de distintas perspectivas, objetivos e missões das instituições), que acabam por impactar as metodologias de quantificações empregadas. Para o cômputo dos valores nesta Nota para Discussão, utilizou-se a definição e a contabilização de subsídios adotada pela Receita Federal do Brasil e pelas informações consolidadas no *Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios da União*, disponibilizado anualmente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A última edição disponível (8ª edição), datada de junho de 2024¹⁴, fornece os dados consolidados até o ano de 2023. Esta publicação compila as informações de benefícios tributários divulgadas pela Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Fazenda (MF), no documento *Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) Bases Efetivas 2021 - Série 2019 a 2024* (Receita Federal do Brasil, 2024).

A maneira de contabilização aplicada à análise desta Nota para Discussão buscou priorizar os subsídios cujo direcionamento prioritário seja referente ao consumo energético de **combustíveis fósseis**. Todavia, dada a existência de benefícios em etapas intermediárias da cadeia, nas quais há isenções tributárias ao consumo não energético de combustíveis fósseis (como, por exemplo, insumo à indústria petroquímica), estes também serão incluídos na contabilidade final.

Outros subsídios identificados¹⁵, apesar de apresentarem algum grau de representatividade em estudos associados ao consumo de combustíveis fósseis, não serão contabilizados no presente estudo, uma vez que (em suas atribuições primárias) beneficiam cadeias produtivas, obras de infraestrutura, mobilidade urbana, entre outros. Pontua-se a necessidade de considerar que abordagens que incluam tais subsídios em seus registros certamente resultarão em um montante de recursos superior aos cálculos contabilizados nesta Nota para Discussão.

Entretanto, tal como previamente esboçado, o intuito primordial foi a identificação dos subsídios (financeiros, creditícios e tributários) estritamente ligados ao **consumo de combustíveis fósseis**.

Por derradeiro, é prudente exercer cautela ao cotejar estudos provenientes de diferentes entidades (públicas ou privadas), uma vez que as categorizações relativas a subsídios (notadamente aos gastos tributários) podem não se conformar com as metodologias oficialmente adotadas pela Receita Federal Brasileira e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o que, inelutavelmente, resultaria em disparidades significativas na magnitude dos recursos em questão¹⁶.

3. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Os itens abaixo relacionados apresentam benefícios da União, direcionados ao consumo energético de combustíveis fósseis, e categorizados em incentivos explícitos (ações orçamentárias) e implícitos (gastos tributários).

3.1. SUBSÍDIOS EXPLÍCITOS

3.1.1. SUBVENÇÃO AO PREÇO DO ÓLEO DIESEL CONSUMIDO POR EMBARCAÇÕES PESQUEIRAS

De acordo com o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO, [2024b](#)), consiste em um benefício financeiro e é um subsídio ao preço do óleo diesel adquirido para o abastecimento de embarcações pesqueiras nacionais, limitado ao valor da diferença entre os valores pagos por embarcações pesqueiras nacionais e por embarcações pesqueiras estrangeiras. São beneficiários da subvenção os proprietários, armadores ou arrendatários, pessoas físicas ou jurídicas, de embarcações pesqueiras nacionais, e ainda as pessoas jurídicas brasileiras arrendatárias de barcos pesqueiros estrangeiros nos termos da legislação (Lei nº [9.445](#), de 14 de março de 1997 e Decreto nº [7.077](#), de 26 de janeiro de 2010).

O valor unitário da subvenção equivale a um percentual, fixado anualmente pelo Poder Executivo, do preço de faturamento do óleo diesel na refinaria antes da incidência do ICMS. Compete ao Ministério da Pesca e Aquicultura, responsável pelo pagamento

(RENUCLEAR) e o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira (Retaero – vigência encerrada).

¹⁶ Exemplo emblemático consiste na contabilização de recursos direcionados ao 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 - Sped e Industrialização). Este regime especial (bem como a Lei nº 13.586/2017) não se enquadra no cálculo de gastos tributários utilizado pela Receita Federal do Brasil, uma vez que não representam um desvio do sistema tributário de referência (entendimento compactado por auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União), sendo interpretados como mecanismos comerciais de equalização e não constituindo, pelas normas fiscais aplicáveis, subsídios (EPE, 2024; INESC, [2021](#)).

¹⁴ O sumário executivo e seu respectivo anexo estatístico foram disponibilizados ao público, pelo MPO, na data de 25/07/2024.

¹⁵ Como exemplo, podem ser citados o Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro – PASS (benefício financeiro); e benefícios tributários associados ao etanol (Álcool) e Biodiesel. Em relação ao setor de transportes, há benefícios tributários associados ao Setor Automotivo e Motocicletas; às Embarcações e Aeronaves; ao Trem de Alta Velocidade; à Aquisição de Automóveis - Taxistas e Portadores de Deficiência; ao Transporte Coletivo, além de programas setoriais como o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (REPENEC), o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO), o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares

da subvenção econômica, estabelecer cota anual de óleo diesel, quantificada em litros, por embarcação, tendo como base o consumo médio do combustível no último ano e a demanda presumível para o período de pesca.

Em 2023, o valor do subsídio totalizou R\$ 104 mil, inferior aos repasses de 2022 (R\$ 332 mil), de 2021 (R\$ 141 mil) e de 2020 (R\$ 149 mil), caracterizando-se como pouco expressivo no montante dos repasses totais de benefícios financeiros oriundos do orçamento federal. Esses valores, contabilizados pelo MPO (2024d), diferem daqueles disponibilizados na plataforma Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024)¹⁷, tanto de valores empenhados como de valores liquidados/pagos.

A discrepância observada nos valores levantados suscitou questionamentos quanto à metodologia de agregação das receitas a ser empregada para o cômputo global dos subsídios, o que levou à escolha, para este estudo, das informações disponibilizadas pelo MPO como base para agregação e comparação. É possível inferir que, apesar da temporalidade na obtenção e processamento dos dados para posterior disponibilização em plataforma digital, a maneira como o benefício (Ação Orçamentária) é classificado em diferentes categorizações de Programa Orçamentário pode influenciar na origem de sua contabilização final devido à possibilidade de múltiplas fontes de financiamento, mesmo que todas sejam provenientes da União. Este questionamento representa um aspecto passível de aprimoramento no método utilizado neste estudo, o qual deverá ser investigado e incorporado em momento oportuno.

3.1.2. SUBVENÇÃO À COMERCIALIZAÇÃO DE ÓLEO DIESEL COMBUSTÍVEL DE USO RODOVIÁRIO

Em atendimento ao disposto nos Decretos nº 9.454/2018, nº 9.403/2018 e nº 9.392/2018 e das Medidas Provisórias nº 847/2018 e nº 838/2018, convertida na Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018, da Presidência da República, decorrente das medidas de contorno relacionadas ao encerramento do movimento paredista dos transportadores autônomos de carga, produziu-se a supressão da Cide e a redução do PIS/Pasep e da Cofins sobre o óleo diesel.

Pela legislação, a União concedeu subvenção econômica à comercialização de óleo diesel de uso rodoviário no território nacional, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitos os produtores e os importadores de óleo diesel. Nos dados analisados, o volume total de benefícios financeiros (especificamente nos anos de 2018 e 2019) à rubrica *Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário*

foi de R\$ 6,8 bilhões (ou R\$ 8,9 bilhões em valores constantes de R\$ 2023). A Tabela 3-1 apresenta o detalhamento mensal de repasses (a partir de uma dotação orçamentária inicial de R\$ 9,5 bilhões)¹⁸.

Tabela 3-1 – Saldos orçamentários da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel

Data	Execução Orçamentária	Saldo
30/06/2018	-	9.500.000.000
31/07/2018	115.368	9.499.884.632
31/08/2018	185.749	9.499.814.251
30/09/2018	1.629.083.214	7.870.916.786
31/10/2018	1.680.607.215	7.819.392.785
30/11/2018	3.959.520.574	5.540.479.426
31/12/2018	4.816.360.904	4.683.639.096
31/01/2019	5.656.107.220	3.843.892.780
28/02/2019	6.720.273.527	2.779.726.473
31/03/2019	6.754.371.771	2.745.628.229
30/04/2019	6.791.418.750	2.708.581.250

Fonte: Sistema Tesouro Gerencial *apud* ANP (2021).

3.2. SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS (GASTOS TRIBUTÁRIOS)

3.2.1. PETROQUÍMICA

Os subsídios tributários referentes à rubrica *Petroquímica* implicam a redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na importação ou venda no mercado interno¹⁹ de: etano, propano, butano, nafta petroquímica, condensado e correntes gasosas de refinaria - HLR - hidrocarbonetos leves destinado a centrais petroquímicas; eteno, propeno, buteno, butadieno, orto-xileno, benzeno, tolueno, isopreno e paraxileno para indústrias químicas para serem utilizados como insumo.

A regulamentação associada inclui a Lei nº 11.196, de 2005 (art. 56, art. 57 e art. 57-A); e a Lei nº 10.865, de 2004 (art. 8º, § 15). O prazo de vigência, até o momento, está definido para 31 de dezembro de 2027. O ano de 2023 registra uma estimativa de repasse de R\$ 766 milhões, um aumento de 55% em relação ao volume de recursos registrados no ano anterior e, para 2024, a estimativa de gasto tributário de R\$ 1,06 trilhão.

¹⁷ Em consulta ao Portal da Transparência para averiguar a execução da ação orçamentária (0080 – Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel de Embarcações Pesqueiras – Lei nº 9.445/1997), os valores empenhados registrados em 2000, 2021, 2022 e 2003 foram, respectivamente de R\$ R\$ 4,4 milhões (valor empenhado); R\$ 1 milhão (valor empenhado); R\$ 280 mil (valor empenhado) e R\$ 600 mil (valor empenhado – sendo que, para 2023, registrou-se R\$ 104 mil de valor liquidado e R\$ 76 mil de valor pago). Para 2024, o valor empenhado (para o período de janeiro a julho) totaliza R\$ 3,6 milhões (CGU, 2024).

¹⁸ Valores correntes de 2019. A apuração e a liquidação dos créditos e dos débitos existentes entre os beneficiários e a União foram encerradas no último dia útil de abril de 2019, em cumprimento ao disposto no § 5º do art. 12 do Decreto nº 9.454 de 1º de agosto de 2018.

¹⁹ Para 2012 e períodos anteriores 1% e 4,6%. (I) 0,18% e 0,82% para os anos de 2013, 2014 e 2015; (II) 0,54% e 2,46%; (III) 0,90% e 4,10% para o ano de 2017; e (IV) 1% e 4,6% a partir do ano de 2018. Desconto de créditos na apuração não cumulativa a 1,65% e 7,6%.

3.2.2. TERMOELETRICIDADE

Os subsídios alocados na rubrica de *Termoeletricidade* estabelecem a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a venda de gás natural e carvão mineral destinada à produção de energia elétrica, com prazo de vigência indeterminado. A regulamentação associada é a Lei nº 10.312 de 27 de novembro de 2001, arts. 1º e 2º, a saber:

Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade (PPT) (Redação dada pela Lei nº 12.431, de 2011).

Art. 2º Ficam reduzidas a zero por cento as alíquotas das contribuições referidas no art. 1º incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.

Em 2023, os recursos foram estimados em R\$ 24,5 milhões, valor 3% superior ao verificado em 2022. Para 2024, o valor previsto é de R\$ 26,0 milhões. Ressalta-se que não foram contabilizados, nesta rubrica de subsídio tributário da União, valores referentes à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) Fóssil e de Conta de Desenvolvimento Energético CDE-Carvão Mineral, a serem detalhadas na Seção 4.

3.2.3. GÁS NATURAL LIQUEFEITO (GNL)

Os subsídios tributários alocados sob rubrica de *Gás Natural Liquefeito* são decorrentes da redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na importação de Gás Natural Liquefeito (GNL). Ainda que se trate de um subsídio direcionado à oferta de um combustível fóssil, ele foi adicionado à contabilização dos subsídios aos combustíveis compilados neste documento.

A regulamentação referente a este benefício está definida pela Lei nº 10.865/2004, art. 8º, § 12, inciso XVI (complementado pela Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008), tendo prazo de vigência indeterminado. O valor estimado para 2023 (R\$ 2,7 bilhões) foi 3% superior ao registrado em 2022. Em 2024, está prevista uma arrecadação da ordem de R\$ 2,8 bilhões.

3.2.4. COMBUSTÍVEIS

Esta rubrica de subsídio tributário (*Combustíveis*) foi identificada como a mais relevante na série histórica analisada, tornando os anos de 2022 a 2023 como atípicos em termos de benefícios tributários aos combustíveis fósseis. A Tabela 3-2 apresenta a participação dos benefícios tributários no total de subsídios,

ressaltando a magnitude do percentual de participação de *Combustíveis*.

Tabela 3-2 - Variação dos benefícios tributários selecionados em relação à totalidade de subsídios concedidos 2022-2023 (bilhões de R\$ correntes)

Especificação	% Total 2022	% Total 2023	2022	2023
Benefícios Tributários	79,5%	80,3%	478,5	519,0
SIMPLES Nacional	17,3%	17,4%	104,1	112,6
Agricultura e Agroindústria	9,3%	9,2%	56,2	59,8
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	4,3%	4,5%	40,5	45,1
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas	6,2%	6,4%	37,6	41,1
Combustíveis	5,0%	4,8%	29,9	31,2

Fonte: MPO, (2024c e 2024d); Ministério da Fazenda (2024).

É relevante salientar o benefício tributário para os combustíveis, criado pelas Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022, que reduziu, até 31 de dezembro de 2022 (inicialmente), as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, GLP, etanol (“álcool”), QAV, GNV e gasolina.

Registrou-se um gasto tributário (em valores correntes) de R\$ 3,6 bilhões em 2021; de R\$ 29,9 bilhões em 2022 e uma estimativa de R\$ 31,2 bilhões em 2023²⁰, já que a Medida Provisória nº 1.157/2023 e a Medida Provisória nº 1.163/2023 estenderam a redução de alíquotas para o exercício de 2023 (ambas se encontram, atualmente, com vigências encerradas). Para 2024, não há estimativas associadas ao gasto tributário denominado *Combustíveis*, conforme explicação do Ministério da Fazenda. Nesse aspecto, qualquer comparativo de volumes de subsídios da União verificados após o ano de 2023 deve levar em consideração o volume discrepante de recursos (média aproximada de R\$ 30,5 bilhões anuais), para que comparativos sobre os volumes de benefícios a subsídios fósseis, em anos posteriores, não sejam atenuados frente ao expressivo repasse pontual.

²⁰ Em valores constantes de 2023, as estimativas dos gastos tributários para a rubrica *Combustíveis* seriam de R\$ 4,2 bilhões em 2021; R\$ 31,3 bilhões em 2022; e de R\$ 31,2 bilhões em 2023.

3.2.5. CONTABILIZAÇÃO DE SUBSÍDIOS (EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS) SELECIONADOS

A averiguação de quais subsídios (explícitos e implícitos) oriundos da União diretamente associados a combustíveis fósseis, bem como uma análise comparativa dos valores empenhados e efetivamente aplicados em suas destinações, foi

sintetizada na Figura 3-1. Percebe-se volumes significativos de políticas de benefícios creditícios predominantes em 2018 e 2019 (subvenção ao óleo diesel de uso rodoviário), e entre 2022 e 2023²¹, ano no qual se registrou (segundo a contabilização baseada pela tipificação e destinação final de benefícios utilizada nesta análise) um repasse médio anual superior a R\$ 30,5 bilhões, em valores correntes.

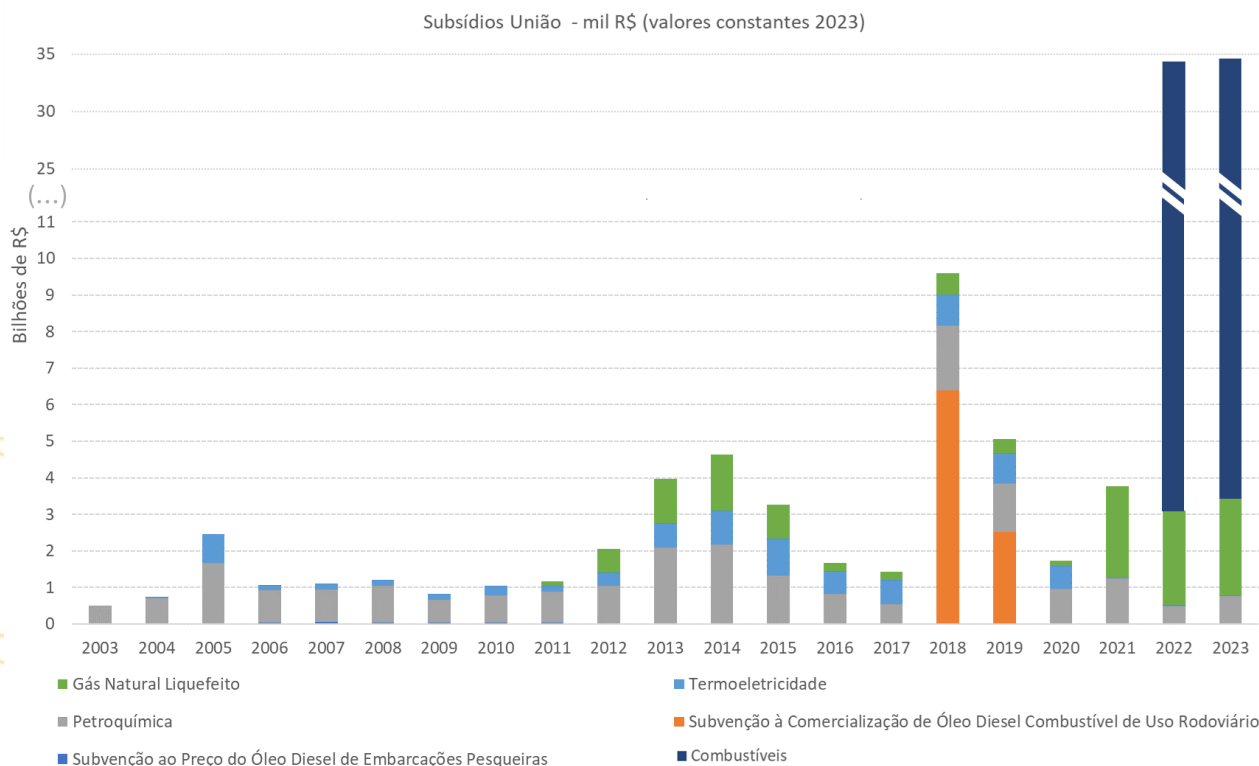


Figura 3-1 - Subsídios selecionados da União direcionados ao consumo de combustíveis fósseis

Nota: Valores constantes R\$ 2023, ajustados pelo IPCA.

Fonte: Elaboração EPE, a partir de dados de MPO (2024c; 2024d) e Ministério da Fazenda (2024).

Revela-se de forma evidente o montante de recursos nos anos de 2022 e 2023, em parte pelos benefícios ao *Gás Natural Liquefeito*, mas, sobretudo, pela magnitude dos repasses à rubrica de *Combustíveis*.

As informações disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil (2024) possibilitam decompor o montante total de benefício tributário atribuído a *Combustíveis*, anteriormente informado, nos gastos tributários associados ao Pis-Pasep e à Cofins, sendo esta última contribuição a componente de maior peso no computo final (Tabela 3-3).

Tabela 3-3 - Gastos Tributários em 2023 (valores nominais) – Estimativas Bases Efetivas por tipo de Tributo e Gasto Tributário

Tributo / Gasto Tributário	Estimativa 2023 (em R\$)
Pis-Pasep (<i>Combustíveis</i>)	5.564.530.357
COFINS (<i>Combustíveis</i>)	25.596.839.643
Total (<i>Combustíveis</i>)	31.161.370.000

Fonte: Receita Federal do Brasil, (2024); Ministério da Fazenda, (2024).

Com base nos dados disponibilizados pela Receita Federal, reforça-se o anteriormente exposto que, para o ano de 2024, a

²¹ Apesar de não contabilizado como subsídio a combustíveis fósseis no presente estudo, no ano de 2022 efetuou-se adicionalmente benefício emergencial concedido aos motoristas de táxi, instituído pela Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, que dispôs sobre “medidas para atenuar os efeitos do estado

de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível do preço do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes”. O volume total pago, no referido ano, foi de R\$ 1,9 bilhão (CGU, 2024).

estimativa da Receita Federal é ausência de benefícios tributários sob a rubrica *Combustíveis*. Tal cenário pode ser atribuído à reversão da isenção de tributos sobre o consumo de combustíveis, implementada ainda em 2023. Ainda em relação à 2024, A Receita Federal estima benefícios tributários para *Petroquímica, Termoeletricidade e Gás Natural Liquefeito* no valor total de R\$ 3,9 bilhões, montante 13% superior ao estimado ao ano anterior. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, não há estimativa para a rubrica *Combustíveis*, uma vez que as vigências de desonerações tributárias a ela relacionadas se encerraram ao final de 2023.

No que se refere à evolução das alíquotas de tributos federais incidentes sobre a comercialização de óleo diesel, gasolina e GLP, destaca-se que:

- Diesel: As alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre a comercialização de óleo diesel se mantiveram zeradas ao longo de 2023, com exceção de alguns poucos dias em setembro/outubro²²;
- Gasolina: Os tributos federais (PIS/Pasep, Cofins e Cide) sobre a gasolina foram zero em janeiro e fevereiro de 2023, tiveram retomada parcial (R\$ 0,47 por litro) entre março e junho de 2023, e tiveram recuperação total (R\$ 0,8925 por litro) a partir de julho de 2023 - Medida Provisória (MP) nº 1.163/2023;
- GLP: Os tributos federais sobre o GLP se mantiveram zerados ao longo de 2023, tanto para recipientes de até 13 kg de uso doméstico como para granel²³.

Neste contexto, torna-se necessária o acompanhamento da atualização dos dados por parte da Receita Federal e do MPO, a fim de corroborar a redução das receitas (referencialmente em relação à 2022 e 2023) efetivamente contabilizadas como benefícios tributários destinados aos combustíveis no ano de 2024.

4. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS ASSOCIADAS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Apesar de não tipificados como subsídios, de acordo com o entendimento da Receita Federal do Brasil, optou-se por elencar algumas das políticas públicas financiadas por meio de dotações consignadas ao Orçamento Fiscal da União ou indiretamente por recursos dos fundos geridos pela União, associadas ao consumo de combustíveis fósseis.

4.1. CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO (CDE)

A CDE é um encargo setorial²⁴ destinado à promoção do desenvolvimento energético em todo o território nacional, por meio de: concessão de descontos tarifários a diversos usuários (baixa renda, rural, irrigante, etc.); custeio da geração de energia nos sistemas elétricos isolados por meio da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC); pagamento de indenizações de concessões; incentivo ao programa de subvenção à expansão da malha de gás natural; garantia da modicidade tarifária; promoção da competitividade do carvão mineral nacional; entre outros.

A CCC é um encargo²⁵ do setor elétrico brasileiro pago por todas as concessionárias de distribuição e de transmissão de energia elétrica, usado para cobrir a diferença entre o custo de geração nos Sistemas Isolados (SI) e o custo médio da energia no Ambiente de Contratação Regulada (ACR médio) do Sistema Interligado Nacional (SIN).

A CDE, anteriormente, recebeu aporte público, mas, atualmente, é provida quase em sua totalidade pela receita oriunda da operação do Sistema Interligado (não sendo verba pública) (EPE, 2024). Em manifestação do Ministério da Economia (2019), o órgão defende que, na contabilização apresentada em documentos oficiais (como o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios da União e Orçamento de Subsídios da União), o montante de subsídios públicos da CDE seja composto exclusivamente pela parcela dos subsídios ao setor de energia elétrica custeada pela União. Esta corresponderia ao total de receitas de Uso do Bem Público (UBP), de multas aplicadas pela ANEEL e de “*transferência de recursos da União*” à CDE. Segundo entendimento do Ministério da Economia, o montante relativo às quotas da CDE e demais recursos não deve compor o montante de subsídio público, tendo em vista que é custeado por um grupo de consumidores de energia elétrica, via subsídio cruzado.

Os valores totais do CDE são apresentados na Figura 4-1, contemplando os recursos majoritariamente oriundos de concessionários e permissionários direcionados às rubricas de *Conta de Consumo de Combustíveis* e de *Carvão e Óleo Combustível*.

²² Na Medida Provisória (MP) nº 1.175/2023 (programa de descontos para carros novos), o Governo Federal incluiu a retomada parcial a partir de setembro de 2023 das alíquotas de tributos federais sobre o diesel. Contudo, a MP perdeu a validade em 03/10/2023, de modo que os tributos federais sobre o diesel voltaram a zero até dezembro de 2023. Desde o início de 2024, houve recuperação total dos tributos federais sobre o diesel (R\$ 0,3515 por litro), de acordo com a Lei nº 14.592/2023.

²³ Os tributos federais de GLP destinado ao uso doméstico e envasado em recipientes de até 13 kg continuam zerados, conforme Decreto nº 10.638/2021. Por sua vez, no caso do GLP a granel, os tributos federais tiveram recuperação total (R\$ 0,1677 por kg) a partir de janeiro de 2024.

²⁴ Os recursos da CDE são arrecadados principalmente das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializam energia elétrica com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição e transmissão de energia, além dos pagamentos anuais realizados pelos concessionários e autorizados a título de Uso de Bem Público - UBP, das multas aplicadas pela ANEEL e da transferência de recursos do Orçamento Geral da União.

²⁵ Até 2012, a CCC foi integralmente custeada pelos consumidores brasileiros como um encargo tarifário que compunha a tarifa de energia elétrica do SIN. A partir de 2013, com a Lei nº 12.783, a CCC passou a compor a CDE sendo, em grande medida, custeada pelos consumidores brasileiros.

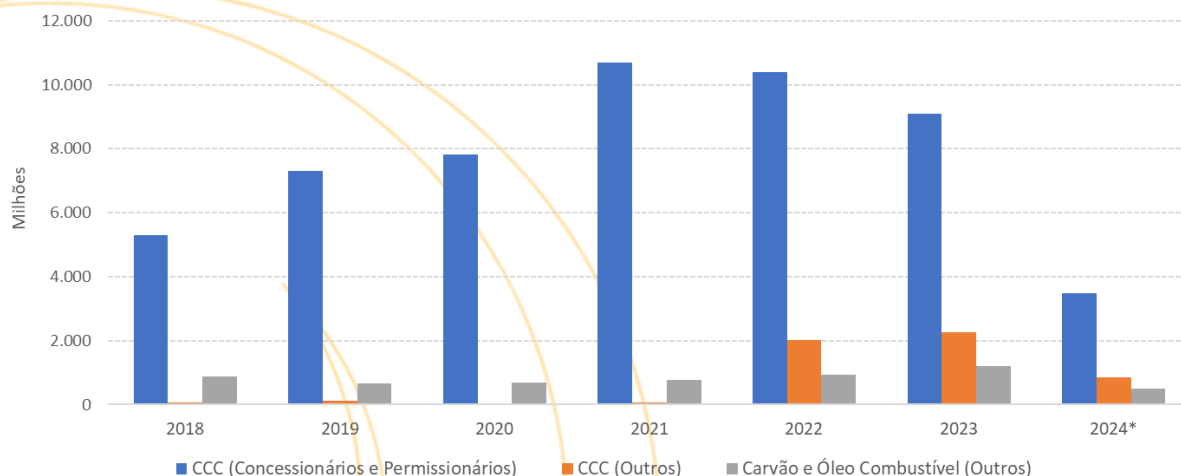


Figura 4-1 - Subsídios no Setor de Energia Elétrica: CCC & Carvão e Óleo Combustível

Nota: 2024* - valores disponíveis até 31 de julho de 2024.

Fonte: ANEEL, (2024).

4.2. AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS (AUXÍLIO GÁS)

Esta política pública destina-se a mitigar o efeito do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) sobre o orçamento das famílias de baixa renda. As famílias beneficiadas recebem, a cada bimestre, valor monetário correspondente a uma parcela de, no mínimo, 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de GLP dos seis meses anteriores.

A Lei nº 14.237/2021 instituiu o Auxílio Gás dos Brasileiros, destinado a mitigar o efeito do preço do GLP sobre o orçamento das famílias de baixa renda. Podem ser beneficiadas as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário-mínimo nacional; ou que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social. O Poder Executivo compensa, por meio de transferência de renda, o valor da Cide incidente sobre os botijões de 13 kg de GLP às famílias de baixa renda beneficiárias de programa de transferência de renda de caráter permanente do governo federal que não sejam beneficiárias do Auxílio Gás dos Brasileiros. De acordo com a Controladoria Geral da União (2024), em dados disponibilizados no Portal da Transparência, os valores correntes repassados nos anos de 2021, 2022 e 2023, sob a rubrica da Ação Orçamentária 21DV – *Auxílio Gás dos Brasileiros* (alocada no Programa Orçamentário 5033 – Segurança Alimentar e Nutricional), foram respectivamente de R\$ 290,1 milhões; R\$ 2,8 bilhões e R\$ 3,6 bilhões.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou uma seleção de benefícios financeiros, creditícios e tributários, oriundos da União, que foram direcionados aos combustíveis fósseis. A análise demonstrou disparidades nos anos recentes. Em 2022, os subsídios aos combustíveis apresentaram valores expressivos frente ao

histórico, em função de medidas do Governo Federal adotadas sob a justificativa da necessidade de ações de contorno para situações conjunturais que potencialmente ocasionariam interrupções na cadeia logística (objetivo de mitigação de riscos para a segurança do abastecimento energético e atenuar implicações macroeconômicas). No ano de 2023, a dinâmica da economia contribuiu para a manutenção do patamar dos gastos tributários de 2022, a partir da permanência de grande parte dos benefícios tributários federais incidentes sobre os combustíveis. Para 2024, no entanto, os tributos federais foram retomados e a futura contabilização de gastos tributários para combustíveis deve diminuir sensivelmente rumo aos patamares históricos.

Buscou-se o enfoque no consumo energético de combustíveis fósseis, a despeito da contabilização de subsídios em etapas intermediárias da cadeia (categorização de Petroquímica no caso específico de benefícios tributários à *Petroquímica* - utilização como insumo de processos petroquímicos).

Os dados utilizados para atualização do documento em relação à NE-EPE-DPG-SDB-2024-15 (EPE, 2024b) foram obtidos a partir do Ministério do Planejamento e Orçamento, na seção *Monitoramento de Subsídios da União*. Todavia, as informações compiladas pelo referido Ministério são originárias de cálculos da Receita Federal do Brasil (Ministério da Fazenda), que disponibilizou, a partir de solicitação da EPE, os montantes de subsídios tributários, sob a rubrica *Combustíveis*, revisados para 2021, 2022 e 2023, permitindo a atualização do estudo anterior, tanto em relação a valores de gastos tributários, como em aprimoramento da metodologia de agregação e análise dos subsídios.

No âmbito da administração das finanças públicas, o Governo Federal tem conduzido uma estratégia de recomposição orçamentária, com destaque para a recuperação de receitas anteriormente destinadas a benefícios tributários. Em 2022, a rubrica "Combustíveis" foi marcada por desonerações tributárias significativas, mas estima-se, para 2024, uma reversão desse

cenário, com a recuperação superior a 30 bilhões de reais. Esse movimento não apenas reflete o esforço de reequilíbrio fiscal, mas também consolida as bases do pacote de medidas do Governo Federal, que busca aliar sustentabilidade econômica a uma gestão mais criteriosa e eficiente dos recursos públicos.

Após a disponibilização de uma nova atualização das informações pela Receita Federal e pelo Ministério da Fazenda, será viável confirmar o montante efetivamente desembolsado para o referido triênio, bem como permitirá validar as estimativas projetadas para 2024, com ênfase nos valores referentes aos benefícios tributários direcionados aos combustíveis (inclusive, avaliando os repasses para biocombustíveis).

Pretende-se, em momento oportuno, a elaboração de novo estudo com o objetivo de comparar os valores efetivos e estimados divulgados pela Receita Federal e pelo Ministério da Fazenda (MF) com as estimativas de arrecadação calculadas pela SDB/EPE. Esse estudo visa proporcionar uma compreensão detalhada do montante e composição de subsídios, oriundos do orçamento federal, direcionados a combustíveis selecionados (inicialmente, diesel, gasolina e GLP – e, complementarmente, etanol e biodiesel, podendo haver análise complementar para gás natural veicular e querosene de aviação), com enfoque no período de 2021 a 2024.

Em relação à definição de um escopo metodológico para a realização de estudos suplementares, a incorporação de subsídios adicionais (além daqueles estritamente relacionados ao consumo direto de combustíveis fósseis) pode representar uma oportunidade para melhorar a avaliação de políticas públicas (sobretudo para aquelas voltadas à expansão da mobilidade urbana, segurança energética, promoção da eficiência e aumento da diversificação – e descarbonização - da matriz energética).

6. REFERÊNCIAS

ANEEL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, (2024). *Subsidiômetro – Subsídios no Setor de Energia Elétrica*. ANEEL. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro>. Acesso em: 15 maio 2024.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, (2021). *Subvenção à comercialização de óleo diesel*. ANP: Preços e Defesa da Concorrência, setembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/subvencao-a-comercializacao-de-oleo-diesel>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL, (2023). *Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023*. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-

2026/2023/Decreto/D11558.htm#art15. Acesso em: 15 maio 2024.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, (2024). *Portal da Transparência*. CGU. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2024a). *Formação de Preços de Combustíveis: considerações sobre subsídios*. Nota Técnica NT-EPE-DPG-SDB-2023-02. EPE, 2024. Documento classificado como controlado.

_____. _____. (2024b). *Políticas nacionais de subsídios destinados a combustíveis fósseis*. Nota de Esclarecimento NE-EPE-DPG-SDB-2024-15, direcionada ao Ministério de Minas e Energia. EPE, 22 de maio de 2024.

INESC. INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, (2021). *Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil – conhecer, avaliar, reformar*. INESC, novembro de 2021. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/11/RELATORIO-COMBUSTIVEIS-PTBR.pdf?x69356>. Acesso em 14 maio 2024.

_____. _____. (2023). *Metodologia de Estimativa de Subsídios aos Combustíveis Fósseis e Renováveis*. Nota Metodológica Subsídio às Fontes Fósseis e renováveis (2018-2022) – Reformar para uma Transição Energética Justa. IBES: Brasília, dezembro de 2023. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/11/notametodologica-subsidio-fosseis_renovaveis.pdf?x69356. Acesso em 07 maio 2024.

_____. _____. (2024). *Dados Interativos – Subsídios às fontes energéticas fósseis e renováveis (2018 – 2022)*. INESC. Disponível em: <https://inesc.org.br/dados-interativos-subsidios-as-fontes-fosseis-e-renovaveis-2018-2022/>. Acesso em 14 maio 2024.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, (2019). *Boletim Mensal sobre os Subsídios da União – Conta de Desenvolvimento Energético: subsídios públicos ou cruzados?* Ministério da Economia, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, abril de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/boletins-de-subsidios/07-boletim-cde.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

_____. _____. (2022). *Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios*. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, Agosto de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-1/mtbfc-agosto-22.pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, (2023). *Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários*. Centro de estudos tributários e Aduaneiros, Receita Federal, julho 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/anexo-metodologico-versao-1-4.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

_____. _____. (2024). *Nota SIC CETAD/COEST nº 186, de 26 de setembro de 2024*. Assunto: Informações sobre a evolução das alíquotas de tributos federais incidentes: óleo diesel, gasolina e GLP. SDSIC: 99.667, e-processo: 10265.380127/2024-20. Ministério da Fazenda, Receita Federal.

MPO. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, (2023). *Orçamento de Subsídios da União - Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a 2022*. MPO, 7ª edição, 01 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-7a-edicao.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

_____. _____. (2024a). *Avaliação de Políticas Públicas – Monitoramento de Subsídios da União*. Abril, de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao>. Acesso em: 08 maio 2024.

_____. _____. (2024b). *Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC)*. Ministério do Planejamento e Orçamento, janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-1/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-2013-versao-janeiro-2024.pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

_____. _____. (2024c). *Orçamento de Subsídios da União*. Sumário Executivo do Orçamento de Subsídios da União. MPO, 8ª edição, junho 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-8a-edicao.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

_____. _____. (2024d). *Dashboard do Orçamento de Subsídios da União*. Monitoramento de Subsídios da União. Avaliação de Políticas Públicas, Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/monitoramento-de-subsidios-da-uniao>. Acesso em: 317 out. 2024.

RFB. RECEITA FEDERAL DO BRASIL, (2022). *Conceitos de Gastos Tributários*. Publicações, Receita Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>. Acesso em: 10 maio 2024.

_____. _____. (2024). *Gastos Tributários (Bases Efetivas)*. Renúncia Fiscal. Receita Federal do Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acesso em: 17 out. 2024.

SENADO FEDERAL, (2024). *Relatório de Acompanhamento Fiscal*. Instituição Fiscal Independente, 18 de abril de 2024, nº 87. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/649394/RAF87_ABR2024.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

Equipe editorial

Diretora	Helôisa Borges Bastos Esteves		
Coordenação Técnica	Angela Oliveira da Costa	Equipe Técnica	Carlos Augusto Góes Pacheco Marcelo Castello Branco Cavalcanti Patrícia Feitosa Bonfim Stelling