



Inesc

NOTA TÉCNICA

Transição energética: ausência de recursos no orçamento federal

Avaliação do PPA 2024-2027 e do PLOA 2024
apresentados pelo governo Lula

EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

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

Conselho Fiscal

Augustino Veit (*suplente*)
Enid Rocha
Ribamar Araújo

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Mara Karina Sousa-Silva
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Gabriela Nepomuceno
Leila Saraiva

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghini
Colegiado de Gestão do Inesc

Livi Gerbase
Tatiana Oliveira
Thallita de Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine
Sofia Ashley

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

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

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiária

Eduarda R. Aguiar Figueiredo

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Canadá

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

Kindernothilfe

Malala Fund

Misereor

OSF – Open Society
Foundations

Oxfam Brasil

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

Redação

Cássio Cardoso Carvalho

Revisão técnica

Nathalie Beghin
Alessandra Cardoso

Capa e diagramação

Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar
Cobertura – Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*

Introdução

A transição energética é pauta central ao redor do mundo. Ao longo desses primeiros meses de 2024, o governo Lula tem apresentado o Brasil como protagonista dessa transição em âmbito global. É isso que se espera, dado o potencial brasileiro para a produção de fontes renováveis e a urgente necessidade de descarbonizar nossas matrizes energéticas.

Assim, criou-se a expectativa de que efetivos esforços pudessem se materializar no Plano Plurianual (PPA 2024-2027) – assinado pelo presidente Lula no final de agosto e que, agora, deve tramitar no Congresso até 31 de dezembro deste ano. O PPA é o instrumento utilizado para o planejamento orçamentário de médio prazo, definindo as diretrizes, os objetivos, as metas e os recursos necessários da administração pública federal para sua execução.

É no Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), também enviado pelo Executivo ao Legislativo no final de agosto, que se preveem as receitas e as despesas do governo federal para o ano de 2024. No PLOA são indicados os valores que serão aplicados em cada área, bem como a origem dos recursos.

Frente ao contexto, esta nota técnica apresenta uma análise do orçamento previsto para a área de energia, tendo como perspectiva a transição energética com justiça socioambiental. O estudo foi realizado comparando, primeiramente, o novo PPA 2024-2027 com o anterior, 2020-2023. Em seguida, a análise explana sobre o PLOA 2024, a fim de entender quais os compromissos orçamentários assumidos que dialogam com a transição energética.

O que diz o novo PPA sobre transição energética?

O PPA 2024-2027 manteve os dois programas do Plano Plurianual anterior, ambos ligados à matriz energética: i) Programa Energia Elétrica (3101); e ii) Programa Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis (3103). Além disso, acrescentou um novo, o Programa Transição Energética (3107), que revelou a intencionalidade do governo de implementar uma estratégia voltada à transição.

O programa de Energia Elétrica terá um montante de R\$ 92,1 bilhões para o período 2024-2027, em forma de Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Recursos Não Orçamentários. A maior parte dos recursos (cerca de dois terços) é oriunda de verbas não orçamentárias, que abrangem créditos e outras fontes, sendo algo em torno de R\$ 15 bilhões para cada ano.

Uma primeira mudança que se faz necessária evidenciar nesse programa é justamente o objetivo geral, em que o suprimento de energia elétrica passa a levar em consideração conceitos de justiça social e sustentabilidade econômica e ambiental. Quanto aos objetivos

específicos, que dialogam com a transição energética, tem-se a continuidade do Programa Luz Para Todos (0010) e foram introduzidos os objetivos de viabilização do acesso à geração distribuída pela população de baixa renda (0009) e de redução da pobreza energética (0080).

O Programa Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis (3103) prevê gastar R\$ 478,9 bilhões nos quatro anos do PPA, com recursos essencialmente provenientes do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. Se comparado ao PPA 2020-2023, no qual o valor previsto para empresas estatais no mesmo programa foi de R\$ 364,3 bilhões, vê-se que houve um aumento de R\$ 114,6 bilhões dos recursos previstos, o que converge com a intenção de parte do governo Lula de explorar novas reservas de petróleo e gás, sobretudo na Margem Equatorial.

Note-se que o Programa apresenta como objetivo geral considerar uma maior ênfase na transição energética. No entanto, quando se analisam os objetivos específicos, observa-se que todos eles tratam da expansão dos combustíveis fósseis (petróleo e gás natural), sem levar em consideração os biocombustíveis. A contradição nos objetivos desnuda a falsa narrativa de “garantir a segurança energética do País, com expansão de fontes limpas e renováveis”, presente em seu objetivo estratégico do Programa.

A elaboração do Programa Transição Energética no novo PPA

A criação do Programa Transição Energética (3107) pode ser considerado um avanço em relação ao PPA anterior.

O valor previsto para o novo programa é de R\$ 937,8 milhões ao longo dos quatro anos, todo ele direcionado a subsídios tributários, os quais não foram especificados. Um valor que representa apenas 0,2% dos recursos alocados ao Programa Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis ao longo do período 2024-2027.

As fontes de financiamento do programa originam-se na categoria denominada recursos não orçamentários – que são os recursos financeiros não constantes do Orçamento Geral da União (subsídios tributários, créditos, crédito de instituição financeira), mas que financiam a entrega de bens e serviços públicos que contribuem para o alcance do objetivo do programa.

O Programa Transição Energética
prevê um valor de
R\$ 937,8 milhões ao longo
do período 2024-2027 que
representa apenas 0,2% dos recursos
alocados ao Programa Petróleo,
Gás, Derivados e Biocombustíveis.

Os objetivos específicos do Programa Transição Energética são: i) Descarbonizar a matriz de transportes, via biocombustíveis (0052); ii) Ampliar o suprimento de minerais estratégicos para a transição energética (0053); iii) Promover a eficiência energética no uso final de energia (0089); iv) Aumentar a participação das fontes de energia limpa na matriz energética brasileira (0092); v) Viabilizar a expansão da rede básica de transmissão de energia, com ênfase em Transição Energética (0103); vi) Reduzir a participação da geração de energia a diesel nos sistemas isolados (0115); vii) Assegurar o atendimento de energia e potência do sistema interligado nacional (0118); e viii) Interligar sistemas isolados (0122). Todos eles se somam aos objetivos específicos do Programa Energia Elétrica, que contribuem para a transição energética com justiça socioambiental.

A tabela 1 apresenta os valores considerados para os três programas analisados, entre recursos orçamentários e não orçamentários.

TABELA 1 PPA 2024-2027: ORÇAMENTO PREVISTO PARA PROGRAMAS DE ENERGIA

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos (R\$ milhões)					
Programas orçamentários finalísticos	2024	2025	2026	2027	2024-2027
Transição energética	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Energia elétrica	5.096,90	5.935,20	5.473,80	5.184,10	21.689,90
Petróleo, gás natural, derivados e biocombustíveis	127.898,60	122.998,60	108.767,50	112.930,50	472.595,20
Estimativa das ações não-orçamentárias PPA 2024-2027, por programa finalístico (R\$ milhões)					
Programas não orçamentários	2024	2025	2026	2027	2024-2027
Transição energética	214,9	227,8	240,25	254,85	937,8
Energia elétrica	17.414,99	17.529,76	17.657,88	17.818,08	70.420,71
Petróleo, gás natural, derivados e biocombustíveis	1.458,98	1.541,43	1.623,50	1.722,19	6.346,10

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). Elaboração: Inesc.

O que diz o PLOA 2024 em relação à transição energética?

Apesar de o novo PPA trazer avanços que contribuem para a transição energética, eles não estão traduzidos dentro do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024, elaborado pelo governo federal. Isso acontece, em especial, porque todos os recursos previstos para o programa direcionado à essa estratégia são “não orçamentários”.

Nos dois outros programas finalísticos da pasta de Energia tampouco existe uma sinalização de que a transição energética seja, ainda que transversalmente, considerada como parte da estratégia de governo.

No Programa de Energia Elétrica houve a supressão da única ação que era destinada exclusivamente a esforços à transição energética, mais especificamente de Incentivo à geração de eletricidade renovável (2E75). Esta ação esteve presente no orçamento entre os anos de 2019 a 2023, no entanto, durante o período, nenhum valor foi empenhado, o que refletiu a pouca disposição do Ministério de Minas e Energia (MME) de executar uma política finalística para a geração de energia renovável. A extinção dessa ação por um governo que declara estar preocupado com a transição energética reforça a constatação de uma atitude dúbia em relação ao tema.

Ademais, as ações que permaneceram se mostram insuficientes diante do desafio posto, pois não dialogam com os objetivos do Programa ou dizem respeito a questões burocráticas ou de estudos dentro de todo o setor energético.

Ainda dentro do PLOA 2024, o Programa Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis, contou com um aumento de 1,71%, passando de R\$ 70,1 milhões no PLOA 2023 para R\$ 71,3 milhões no atual Projeto de Lei Orçamentária. Destaca-se que as ações não são transparentes, pois não é possível identificar aonde os recursos serão alocados, se para petróleo, gás natural fóssil ou para biocombustíveis, mesmo que essas verbas tenham como finalidade a elaboração de planejamento, regulação ou estudos.

Por fim, o PLOA 2024 não contou com grandes avanços que tenham por objetivo potencializar a transição energética. Embora seja uma pauta que coloca o Brasil como ator estratégico no cenário global, quando olhamos para o orçamento público proposto pelo governo para o próximo ano, políticas para a transição energética simplesmente desaparecem nos programas relacionados.

Expectativas orçamentárias para a transição energética

Diante do cenário analisado, com a tramitação do PPA 2024-2027 e do PLOA 2024, algumas reflexões e caminhos devem ser trazidos à discussão.

Primeiramente, mesmo que haja um saldo aparentemente positivo, com a criação do Programa Transição Energética dentro do PPA, os recursos aportados para ele são apenas não orçamentários, logo, não foram incorporados ao PLOA 2024. Esse fator reduz os esforços que o País venha a adotar para uma transição energética com justiça socioambiental. Além disso, vai na contramão da narrativa apresentada pelo governo Lula, uma vez que não há recursos orçamentários para tal realização.

Um segundo comentário diz respeito ao maior volume de recursos previstos para a expansão dos combustíveis fósseis quando comparado com aqueles voltados para energias renováveis. Isso, associado à alocação irrisória de verbas para um programa destinado exclusivamente para a transição energética, impossibilita construir um caminho sólido e sustentável em direção a um modo mais limpo de produzir e consumir energia.

Por fim, é importante que durante a tramitação do PLOA 2024 parlamentares comprometidos com a transição energética possam desempenhar um papel decisivo. Isso porque os recursos orçamentários objeto de emendas estarão em disputa – em especial as individuais e de bancada, que representam, respectivamente, R\$ 25,1 bilhões e R\$ 12,6 bilhões¹.

O período de emendas ao orçamento será de 1 a 20 de outubro. Sendo assim, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), juntamente com organizações e movimentos sociais parceiros, dispõe-se a pensar, articular e construir com parlamentares e gestores públicos viabilidades orçamentárias que se destinem à transição energética com justiça socioambiental.

¹ A regra constitucional estabelece que metade do montante das emendas individuais (R\$ 12,5 bilhões) tem destinação assegurada à área de saúde. No caso das emendas de bancada, este limite não existe, segundo o informativo conjunto já referido. Dos R\$ 25,1 bilhões das emendas individuais, cada Deputado/a disporá de R\$ 37.871.585,00 e cada Senador/a, de R\$ 69.634.850,00. Dos R\$ 12,6 bilhões de emendas de bancadas, R\$ 465.904.931,00 será destinado por bancada, supondo uma divisão igualitária.

