

RESUMO EXECUTIVO

SUBSÍDIOS ÀS FONTES FÓSSEIS E RENOVÁVEIS (2018-2022)

REFORMAR PARA UMA
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2023



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
Mario Lisbôa Theodoro
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
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

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

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

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

Malala Fund

Misereor

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

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

Redação

Alessandra Cardoso
Cássio Cardoso Carvalho

Revisão técnica

Nathalie Beghin

Revisão ortográfica

Paulo Castro (Books Maze Publishing House)

Capa e diagramação

Gabriela Alves

Foto-montagem

sobre imagens de Tânia Rêgo/Agência Brasil
e Freepik

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.*

Apresentação

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) monitora os subsídios federais aos combustíveis fósseis desde 2018, com o objetivo de fomentar o debate público sobre o apoio governamental à expansão da produção e do consumo de petróleo, gás natural e carvão mineral no Brasil.

E por que uma ONG que atua na defesa de direitos e por justiça tributária, que detém tão menos informações do que governos e analistas do setor, se aventura nessa mensuração?

Por três motivos principais:

- 1) Porque não é justo direcionar escassos recursos públicos e renunciar a tributos, que financiam importantes políticas públicas, especialmente no caso dos subsídios à produção de energia a partir de fontes fósseis, cujo sentido é favorecer a rentabilidade de um setor que explora recursos responsáveis pela maior parte das emissões globais de gases de efeito estufa, em um contexto de profunda crise climática.
- 2) Para que o tema e a agenda ganhem mais espaço no debate público e para que diferentes atores sociais e políticos percebam a questão como parte importante da transição energética com justiça social.
- 3) Para que a reforma dos subsídios aos fósseis, que é um problema global, seja assumida como agenda do governo brasileiro no plano doméstico, rumo à sua progressiva eliminação e como pauta relevante na sua atuação junto às Nações Unidas, ao G20 e à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nesta publicação, o Inesc inova ao apresentar, pela primeira vez, os subsídios às fontes renováveis com o objetivo de evidenciar a importância da construção de uma política de incentivos às fontes renováveis baseada em princípios de transparência, com governança e política de salvaguardas que nos levem a uma transição energética com justiça social. A **metodologia** para o cálculo desses subsídios segue a mesma linha dos fósseis, com identificação de gastos diretos e de gastos tributários e com categorias de produção e consumo. Trazemos também nesta edição uma série histórica dos últimos cinco anos – de 2018 a 2022 – para as duas fontes de energia.

Sabemos que os desafios são grandes. Mas temos um contexto político favorável tanto em função do compromisso do governo de construção e implementação de um Plano de Transformação Ecológica, quanto em função do papel de liderança internacional que o governo Lula assume junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e como presidente do G20 a partir do final de 2023.

Boa leitura!

Introdução

O ano de 2023, o mais quente da história, derreteu o negacionismo climático no mundo e reforçou a urgência da transição energética dos combustíveis fósseis¹ para outras fontes de energia. O [Relatório da ONU sobre a Lacuna de Emissões 2023](#) mostra o tamanho do desafio: “o carvão, o petróleo e o gás extraídos ao longo da vida útil das minas e campos em produção e planejados emitirão mais de 3,5 vezes o montante de carbono disponível para limitar o aquecimento a 1,5°C e quase todo o montante disponível para 2°C”.

O [lugar do Brasil na geopolítica climática dos fósseis](#) é elucidativo da complexidade do desafio. O Brasil é o nono maior produtor mundial de petróleo e, segundo as previsões do Plano Decenal de Expansão da Energia (PDE/EPE), o excedente (a produção menos a demanda doméstica) pode alcançar o patamar de 2,7 milhões de barris por dia (b/d) em 2030. Considerando-se que as exportações brasileiras atingiram, em 2021, uma média de 482 mil barris por dia (b/d), segundo o Instituto Brasileiro de Petróleo & Gás (IBP),² o País poderá ter um excedente 4,6 vezes maior de petróleo em 2030. E, mesmo sendo o Brasil um ator central na geopolítica do petróleo, o problema da expansão da oferta brasileira é ainda fracamente percebido pela opinião pública como parte da crise climática global, tendo sido objeto de intensa negação por parte do governo.

Em síntese, o problema é global e complexo e as emissões oriundas dos combustíveis fósseis estão profundamente associadas a um padrão de consumo global desigualmente distribuído. É inegável que o sistema, tal como ele é, só abandonará progressivamente a energia fóssil à medida que outras fontes se mostrarem viáveis em escala e rentabilidade e que um cenário de zero emissões levará a uma retumbante queda nos preços dos combustíveis fósseis. Em outras palavras, a leitura corrente é a de que a indústria de óleo e gás (O&G) vislumbra a chegada de um “*peak demand*”, ou seja, o ponto em que é a demanda de petróleo – e não a oferta – que atinge o seu pico e seu posterior declínio (Cebri).³

Segundo um [relatório da Agência Internacional de Energia \(AIE\)](#), os esforços requeridos para a substituição da energia fóssil por energia renovável em um ritmo acelerado levariam a uma redução da demanda por fósseis em mais de 25% até 2030 e de 80% até 2050.

Por isso, defendemos que a reforma e a progressiva eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis componham o quadro de soluções e instrumentos globais para que os investimentos do setor de O&G percam atratividade em relação aos investimentos em

1 A fonte fóssil representa 80% da matriz energética e entre 70% e 75% dos gases de efeito estufa emitidos globalmente.

2 Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/evolucao-das-exportacoes-de-petroleo-por-destino/>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

3 Neutralidade de carbono até 2050: Cenários para uma transição eficiente no Brasil. CEBRI, 2023. Disponível em: <<https://www.cebri.org.br/doc/309/neutralidade-de-carbono-ate-2050-cenarios-para-uma-transicao-eficiente-no-brasil>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

outras fontes. Esta é parte da narrativa adotada pelo Banco Mundial para situar o problema: “*by underpricing fossil fuels, governments not only incentivise overuse, but also perpetuate inefficient polluting technologies and entrench inequality*”.⁴

É também dentro deste marco de soluções, já construídas no plano da governança global, que o tema tem sido objeto de discussão no âmbito do G20, que se comprometeu, desde 2009, a atuar para que os países racionalizem e eliminem gradualmente os subsídios aos fósseis. Vale dizer também que, em 2013, foram acordados, entre ministros de fazenda e presidentes de bancos centrais do G20, esforços para a revisão dos subsídios.⁵

O tema também está na agenda da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que anualmente produz um **Inventário de Medidas de Apoio aos Combustíveis Fósseis**, no qual documenta e estima medidas governamentais em 51 países (dentre eles, o Brasil) que incentivam a produção ou o consumo de combustíveis fósseis em relação a alternativas renováveis.

No Brasil, o Inesc faz o mesmo monitoramento, seguindo a metodologia da OCDE, com adaptações que julgamos pertinentes à realidade brasileira, cujos detalhes são apresentados na metodologia desta publicação. Estamos na sexta edição deste monitoramento e, em diversos países, **outras entidades** fazem o mesmo. Internacionalmente, organizações também cooperam para produzir análises multipasses. A última delas, capitaneada pelo Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável (IISD), **com contribuição do Inesc**, mostrou no relatório (com o título: “*Shifting Public Financial Flows from Fossil Fuels to Clean Energy under the Paris Agreement*”) que os subsídios aos fósseis continuam a aumentar desde 2015 e que, em 2022, ultrapassaram pela primeira vez a marca de US\$ 1 trilhão.

Neste esforço, que envolve multiatores e multipasses, espera-se como resultado efetivo que os governos, que são os que concedem os subsídios, sejam pressionados, convencidos e encorajados a enfrentar este desafio da mensuração e reforma dos subsídios aos fósseis. E não só porque a reforma dos subsídios é um instrumento-chave para mudar preços relativos dos fósseis e fortalecer o crescimento das fontes renováveis. Existe, também, uma urgência fiscal e moral. Os recursos concedidos aos fósseis na forma de subsídios precisam ser utilizados para enfrentar os problemas cada vez mais urgentes decorrentes das mudanças climáticas. As necessidades de financiamento associadas à adaptação, às perdas e aos danos serão cada vez maiores, e sabemos que essa conta não será assumida pelas finanças globais.

Adicionalmente, as mudanças climáticas tendem a exacerbar a pobreza e as desigualdades com impactos provocados por desastres naturais, em especial inundações e secas,

4 Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2023/aug/23/g20-poured-more-than-1tn-on-fossil-fuel-subsidies-despite-cop26-pledges-report>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

5 O principal instrumento seria uma revisão por pares. Nela, países dialogam bilateralmente sobre metodologias para a mensuração e a avaliação dos subsídios, enfrentando questões em aberto não só sobre o escopo do que deveria ser considerado subsídio no contexto de cada país, mas também o que seria um subsídio “ineficiente” ou que levaria ao “desperdício”. No processo de construção dos relatórios, além dos dois países pares, outros países e a OCDE também participam, por meio de especialistas revisores. Entre os aspectos positivos relatados no processo estão a aprendizagem mútua e uma compreensão mais realista dos desafios enfrentados pelos esforços de reforma.

elevação dos preços de alimentos, perdas em saúde e redução da produtividade do trabalho. Um [relatório do Banco Mundial](#) estima que, já em 2030, os choques climáticos poderão empurrar de 800 mil a 3 milhões de brasileiros para a pobreza extrema.

Logo, reformar subsídios aos combustíveis fósseis é um caminho moral e ético para equacionar necessidades de financiamento público para enfrentar as consequências do aquecimento global e seus efeitos mais intensos sobre a população mais pobre.

A despeito da sua inegável relevância, a agenda global de reforma dos subsídios tem avançado muito pouco e, no caso dos subsídios ao consumo, tem retrocedido. E os motivos são distintos para o lado da produção e do consumo e possuem especificidades nacionais. Vamos ao caso brasileiro.

No que se refere à produção, a retirada dos subsídios aos fósseis implica enfrentar uma indústria com elevado poder em um mundo no qual a disponibilidade de petróleo, que permaneceu relativamente estável por toda a década de 1990, cresceu de forma acelerada a partir dos anos 2000, sendo que, em 2020, ela era 63% maior do que no início do século. Vale destacar que o Brasil foi um dos países que contribuíram para o crescimento das reservas descobertas e da produção mundial (CEBRI).⁶

Para complicar, além das petroleiras globais privadas, existem as petroleiras estatais e as petroleiras públicas de capital aberto, como é o caso da Petrobras, que mistura interesses privados, que se resumem à geração de “mais-valor aos acionistas”, com interesses de cunho nacional-estatal.

Ou seja, não se trata somente de confrontar interesses privados e lidar com os potenciais efeitos de perda de investimentos, empregos e arrecadação. A “dádiva” dos recursos fósseis é parte do imaginário do “passaporte para o desenvolvimento”, cujos escombros já não param em pé, mas cuja lógica ainda é muito difícil abandonar. [Conforme já mostrado pelo Inesc](#), sequer para em pé o discurso do uso da renda petroleira estatal⁷ como fonte para ampliar recursos para políticas de educação, saúde e meio ambiente. Os recursos recebidos como dividendos têm como destino o pagamento de juros da dívida interna. Já das receitas na forma de *royalties* e participação especial, com exceção daquelas legalmente transferidas aos estados e municípios, pouco se destina a políticas sociais e praticamente nada à transição energética, por meio do Fundo Clima.

No lado do consumo, é sabido que se trata, ainda, de um recurso estratégico na matriz energética dos países e, por isso, também, de um preço altamente sensível. Não pode haver melhor exemplo do que a disputa eleitoral no Brasil em 2022, quando os subsídios, por meio da desoneração do PIS/Cofins e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre combustíveis, produziram o efeito de redução dos preços inflados

⁶ Disponível em: <https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PTE_RelatorioFinal_PT_Digital_.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

⁷ A renda petroleira estatal é definida no estudo como sendo a parcela do resultado da exploração do petróleo que é apropriada pelo Estado como uma forma de receita patrimonial.

internacionalmente pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia. O que aconteceu no Brasil também se repetiu em outros países, como mostram os [dados da Agência Internacional de Energia](#), que focalizam os subsídios ao consumo.

Ainda na dimensão do consumo ligado à matriz energética, tanto a questão das emissões quanto dos subsídios está envolta em muitos véus. No caso das emissões, em grande parte porque o discurso governamental é fortemente marcado pelo fato de que a matriz energética brasileira é 47,4% renovável,⁸ o que constitui um número alto, se comparado com o da média mundial. Isso acontece porque há a presença de grandes hidrelétricas no setor elétrico. E mais: os subsídios são, em sua maior parte, embutidos na estrutura regulatória e de custos do setor elétrico, dentro da conta de desenvolvimento energético, cujo ônus dos subsídios (a qualquer fonte) é assumido, em grande parte, pelos consumidores.

É diante desse cenário complexo e desafiador que lançamos a sexta edição de monitoramento dos subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil. Esperamos que este trabalho cumpra o seu papel de trazer informações e provocações que alimentem o debate público sobre a importância da reforma dos subsídios aos fósseis e sobre o papel do Brasil nesta agenda global.

⁸ Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-748/topico-681/BEN_S%C3%ADntese_2023_PT.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Principais achados

Em 2022, os subsídios aos fósseis alcançaram **R\$ 80,9 bilhões**. Isso representa um crescimento de 20% em relação a 2021, ano em que os subsídios foram reestimados pelo Inesc em R\$ 67,7 bilhões.

Os números apresentados na edição de 2023, relativos aos anos de 2018 a 2022, diferem dos valores apresentados nas edições passadas. Isso se deve a ajustes produzidos na metodologia de cálculo, notadamente: (I) mudança na base de cálculo dos subsídios ao consumo, com nova linha de base definida para o ano de 2017, o que resultou na redução dos montantes de perda tributária associados à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e ao PIS/Cofins, além da inclusão do consumo de gás liquefeito de petróleo (GLP); (II) maior detalhamento para o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi), o que permitiu separar os subsídios aos combustíveis fósseis dos subsídios concedidos a fontes renováveis; e (III) separação das três operações que compõem a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), com o detalhamento entre fósseis e renováveis.

O principal efeito da mudança de metodologia foi a queda significativa dos subsídios ao consumo. Nas edições anteriores, optamos por utilizar como “limite da lei” valores de PIS/Cofins e Cide por metro cúbico datados do começo dos anos 2000. Como ao longo dos anos os governos foram sucessivamente reduzindo os valores de tributos por volume comercializado, como estratégia de controle dos preços, a base tornou-se muito inflada, especialmente devido às medidas tomadas em 2022, que zeraram a Cide para gasolina e o PIS/Cofins para diesel e gasolina. Assim, para a série histórica de 2018–2022, optamos por atualizar a linha de base, considerando o ano de 2017 como ano de referência, o que nos permite apresentar uma série histórica de cinco anos, ajustada a partir de uma linha de base mais recente.

Os números dos subsídios aos fósseis são apresentados na tabela 1, com as duas categorias: produção e consumo.

TABELA 1 SUBSÍDIOS AOS FÓSSEIS (PRODUÇÃO E CONSUMO) – SÉRIE DE 2018 A 2022*

| SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS | | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Nomes dos subsídios | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Produção | | | | | |
| Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) (fósseis) | R\$ 6,92 | R\$ 8,46 | R\$ 8,44 | R\$ 10,35 | R\$ 12,59 |
| 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 (Repetro) | R\$ 20,08 | R\$ 34,10 | R\$ 58,40 | R\$ 34,37 | R\$ 12,20 |
| Dedução dos valores aplicados na exploração e produção de petróleo e gás natural para cálculo do IRPJ e da CSLL | R\$ 0,00 | R\$ 7,73 | R\$ 9,32 | R\$ 8,46 | R\$ 8,00 |
| Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi) (fóssil) | R\$ 0,59 | R\$ 0,26 | R\$ 0,17 | R\$ 0,07 | R\$ 0,73 |
| Gás natural liquefeito | R\$ 0,56 | R\$ 0,38 | R\$ 0,12 | R\$ 0,12 | R\$ 0,13 |
| Serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo | R\$ 0,02 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| Termoeletricidade | R\$ 0,82 | R\$ 0,79 | R\$ 0,59 | R\$ 0,61 | R\$ 0,64 |
| Total da produção | R\$ 28,99 | R\$ 51,72 | R\$ 77,04 | R\$ 53,98 | R\$ 34,29 |
| Consumo | | | | | |
| Isenções para consumo de óleo diesel, gasolina e GLP | R\$ 6,07 | R\$ 10,04 | R\$ 9,44 | R\$ 12,59 | R\$ 40,65 |
| Auxílio-gás dos brasileiros | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,31 | R\$ 2,79 |
| Pagamento de auxílio aos transportadores autônomos de cargas | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 2,33 |
| Conta de Desenvolvimento Energético (carvão mineral) | R\$ 1,08 | R\$ 0,84 | R\$ 0,78 | R\$ 0,79 | R\$ 0,90 |
| Total do consumo | R\$ 7,15 | R\$ 10,88 | R\$ 10,22 | R\$ 13,69 | R\$ 46,67 |
| TOTAL GERAL | R\$ 36,15 | R\$ 62,59 | R\$ 87,25 | R\$ 67,67 | R\$ 80,95 |

* Valores constantes (do IPCA de dez./2022) em bilhões de reais.

Fonte: elaboração própria (para consultas às fontes, ver metodologia).

Nos subsídios à produção, os números oscilaram nos cinco anos, com um pico maior em 2020, quando atingiram R\$ 77 bilhões. Ao longo da série, o Repetro⁹ aparece como o principal subsídio à produção. Nas edições passadas, o Inesc detalhou esse regime e os problemas a ele associados; dentre eles, a falta de transparência e a sua não classificação pela Receita Federal do Brasil (RFB) como gastos tributários (GT). Cabe ressaltar nesta

9 O Repetro permite a importação ou a aquisição de matérias-primas, materiais de embalagens e produtos intermediários utilizados na fabricação de produtos destinados à indústria de petróleo e gás natural no mercado interno com a suspensão do pagamento de tributos federais (IPI, II, PIS/Pasep, Cofins).

edição que a própria RFB, no ano de 2023, passou a publicar renúncias fiscais com maior grau de detalhamento e com abertura de benefícios por CNPJ para alguns impostos e regimes especiais de tributação.¹⁰ Os dados comprovam as preocupações do Inesc: no ano de 2021, o País deixou de arrecadar R\$ 18,02 bilhões somente em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto de Importação (II), por conta de benefícios fiscais do Repetro concedidos a 108 empresas que atuam no Brasil. Embora a Petrobras lidere o *ranking* de empresas beneficiadas pelo referido regime (o que é condizente com a sua posição como principal exploradora de petróleo do País), dentre as 10 maiores beneficiárias, 8 são empresas estrangeiras, com valores que variam entre R\$ 100 milhões e R\$ 900 milhões.

No geral, em 2022, os subsídios à produção diminuíram, passando de R\$ 53,9 bilhões em 2021 para R\$ 34,2 bilhões em 2022. A queda, contudo, explica-se em função da alta variação dos valores associados ao Repetro, que, por sua vez, derivam dos complexos mecanismos tributários e aduaneiros que permeiam o setor. Por isso, é cada vez mais urgente que o governo brasileiro, especialmente a Receita Federal do Brasil, passe a calcular e divulgar com periodicidade anual todos os subsídios à produção que alcançam o setor de óleo e gás (O&G) no País.

Ainda em relação aos subsídios à produção, destaca-se com números crescentes a Conta de Consumo de Combustíveis, que em 2022 atingiu R\$ 12,59 bilhões, cujos recursos são utilizados para subsidiar o uso do diesel e do gás natural em sistemas isolados. Os aumentos nos últimos dois anos são o reflexo, em grande parte, da elevação dos preços desses combustíveis, que são influenciados por fatores externos e pelo corte da importação da eletricidade oriunda da Venezuela.

Em relação aos subsídios ao consumo, os valores tiveram uma alta expressiva em 2022, chegando a **R\$ 46,67 bilhões**, em função de medidas de desoneração implementadas ao longo do ano, como resposta ao aumento dos preços internacionais, essencialmente resultante da guerra entre a Rússia e a Ucrânia e, notadamente, em função da disputa eleitoral.

Os números dos subsídios às fontes renováveis são apresentados na tabela 2, com as duas categorias: produção e consumo.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-e-renuncias-fiscais>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

TABELA 2 SUBSÍDIOS ÀS RENOVÁVEIS – PRODUÇÃO E CONSUMO – SÉRIE 2018 A 2022*

| SUBSÍDIOS ÀS FONTES RENOVÁVEIS | | | | | |
|--|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Nome do subsídio | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Produção | | | | | |
| Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - Proinfa | R\$ 4,42 | R\$ 5,10 | R\$ 4,57 | R\$ 4,28 | R\$ 5,45 |
| Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura – Reidi Renovável | R\$ 2,04 | R\$ 2,42 | R\$ 4,61 | R\$ 4,95 | R\$ 3,21 |
| Geração distribuída | R\$ 0,08 | R\$ 0,21 | R\$ 0,53 | R\$ 1,43 | R\$ 2,82 |
| Aerogeradores | R\$ 0,07 | R\$ 0,06 | R\$ 0,15 | R\$ 0,18 | R\$ 0,19 |
| Biodiesel | R\$ 2,55 | R\$ 2,58 | R\$ 0,11 | R\$ 0,10 | R\$ 0,02 |
| Conta de Consumo de Combustíveis – CCC renovável | R\$ 0,24 | R\$ 0,13 | R\$ 0,11 | R\$ 0,24 | R\$ 0,34 |
| Fontes Incentivadas - Redução de pagamento de TUST e TUSD | R\$ 0,39 | R\$ 0,43 | R\$ 0,49 | R\$ 0,51 | R\$ 0,65 |
| Política nacional de biocombustíveis - Renovabio | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores | R\$ 0,47 | R\$ 0,40 | R\$ 0,29 | R\$ 0,29 | R\$ 0,31 |
| Programa Mais Luz para a Amazônia | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,11 | R\$ 0,41 |
| Total Produção | R\$10,25 | R\$ 11,33 | R\$10,87 | R\$12,08 | R\$13,38 |
| Consumo | | | | | |
| Isenções para consumo de etanol hidratado | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 2,19 |
| Total Consumo | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 2,19 |
| TOTAL GERAL | R\$ 0,25 | R\$ 11,33 | R\$10,87 | R\$12,08 | R\$15,57 |

* Valores constantes (do IPCA de dez./2022) em bilhões de reais.

Fonte: elaboração própria (para consultas às fontes, ver metodologia).

Os subsídios às fontes renováveis somam R\$ 15,5 bilhões no ano de 2022. O número é mais de cinco vezes menor do que o de subsídios concedidos às fontes fósseis.

Na dimensão da produção, associada à matriz elétrica, cabe destacar os três principais subsídios.

O Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) foi o mecanismo que mais concedeu incentivos fiscais, por meio de gastos diretos nos últimos cinco anos, somando R\$ 23,83 bilhões. Implementado em 2002, o Proinfa foi se aprimorando ao longo das últimas décadas e hoje se destaca internacionalmente como o maior programa

de incentivo a fontes alternativas de energia elétrica no mundo. O programa foi implantado, até o momento, em mais de 100 municípios brasileiros e viabilizou a existência de mais de 200 geradores de energia elétrica limpa. O Proinfa incentiva não apenas a diversificação da matriz elétrica brasileira, como também o incremento tecnológico do setor e o desenvolvimento local. Entretanto, análises recentes apontam o fato de o Proinfa não ter alcançado as metas pretendidas pela Eletrobras, inclusive no que diz respeito aos níveis de emissão de CO₂ no setor energético.¹¹

O segundo maior subsídio às fontes renováveis deriva do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi), que também alcança as fontes fósseis. Vale ressaltar que as fontes renováveis enquadradas dentro do Reidi representam substancial importância do regime, sendo que, a partir de 2020, um maior número de projetos aprovados elevou o montante anual da política no apoio a fontes renováveis, sobretudo para grandes empreendimentos eólicos e fotovoltaicos. Entre 2018 e 2022, o regime contribuiu para a renúncia de R\$ 17,23 bilhões em tributações relacionadas às fontes (solar, eólica, biomassa e hidroeletricidade).

Em terceiro lugar, destacam-se em valores os subsídios associados à geração distribuída (GD), o que contou com um crescimento expressivo em 2021 e 2022, ano em que alcançou R\$ 2,82 bilhões. Trata-se de um subsídio que foi um importante estímulo à implantação de painéis fotovoltaicos e à ampliação dessa fonte na matriz energética brasileira. Contudo, ele será progressivamente reduzido, com a aprovação do Marco Legal da Microgeração e Minigeração Distribuída, o que significa que o governo passará a cobrar, a partir de 2023, encargos para o uso da infraestrutura de distribuição da concessionária até o destino final. Diante disso, a procura pela instalação de painéis fotovoltaicos aumentou em 2022. Trata-se de um contexto que é um exemplo de como o governo pode, por meio de subsídios, influenciar a presença de fontes renováveis na matriz energética. Por um lado, a diminuição dos subsídios a partir de 2023 pode levar à instalação de menos unidades de GD. Por outro lado, se houver um aumento da utilização de unidades de GD com a implementação do marco, o valor absoluto dos subsídios pode subir.

Em suma, os números apresentados nesta edição, sintetizados nas tabelas 1 e 2, demonstram o quanto o tema é chave para os rumos da transição energética e ganha ainda mais relevância frente à retomada da posição de liderança do Brasil no debate climático global e, não menos importante, no contexto em que o País assume a presidência do G20, espaço onde a reforma dos subsídios aos fósseis permanece na ordem do dia.

¹¹ Disponível em: <https://repositorio.usp.br/directbitstream/34c26fc6-2b7e-47d1-9373-30fc239fa225/Giovanna_de_Lima_Silva_Monografia.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Destques da série histórica: de 2018 a 2022

- Nos últimos cinco anos, foram concedidos R\$ 334,6 bilhões em subsídios aos combustíveis fósseis.
- Destes, R\$ 246 bilhões (74%) foram direcionados à produção de óleo e gás. Além disso, foram concedidos, por meio de renúncias fiscais e tributárias, R\$ 278 bilhões (83%) à produção de óleo e gás.
- Somente o Repetro representou R\$ 159 bilhões das renúncias concedidas à produção de óleo e gás no período de 2018 a 2022.
- Nos últimos cinco anos, foram estimadas em R\$ 33 bilhões somente as renúncias associadas à dedução de importâncias aplicadas às atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural para a determinação do lucro para o cálculo do IRPJ e da CSLL. São consideradas nas referidas renúncias as despesas de exaustão decorrente do ativo. Ou seja, quanto mais rápido é o ritmo de extração (logo, da exaustão), mais as empresas petroleiras podem descontar esse valor do cálculo dos tributos sobre o seu lucro.¹²
- No ano de 2022, os subsídios ao consumo foram mais expressivos, pois alcançaram R\$ 46,6 bilhões, em função das renúncias associadas à redução do PIS/Cofins e da Cide, utilizadas para conter o preço dos combustíveis internamente.
- As energias renováveis, em contrapartida, receberam R\$ 60,1 bilhões em subsídios nos últimos cinco anos. Isso significa que são oferecidos cinco vezes mais subsídios às fontes fósseis do que às fontes renováveis.
- Os subsídios às fontes renováveis estão principalmente relacionados à geração de energia elétrica por meio de fontes renováveis. O maior subsídio em termos de valor é o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), subsídio que expande a geração de fontes renováveis na matriz energética e custou, aos cofres públicos, R\$ 23,83 bilhões entre 2018 e 2022. O segundo maior são as renúncias fiscais fornecidas pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento

¹² A Lei 13.586/2017, que renovou e expandiu o Repetro até 2040, também trouxe, em seu artigo 1º, a possibilidade de dedução, para fins de determinação da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), das importâncias aplicadas nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural, considerando, também, a despesa de exaustão decorrente do ativo.

de Infraestrutura (Reidi), que totalizaram R\$ 17,23 bilhões para energia renovável no mesmo período.

- Grande parte (R\$ 57,9 bilhões) dos subsídios às fontes renováveis é orientada à produção, sendo que praticamente a metade desse valor – ou R\$ 27,8 bilhões (48%) – foi concedida por meio de gastos diretos, seja pela via do orçamento público (0,1%), seja pela via do gasto dos consumidores de energia (99,9%).
- Isso significa que, comparativamente, as energias renováveis além de desfrutarem de subsídios cinco vezes menores, tem uma parte importante (46,4%) bancada pelos consumidores.

Recomendações

Reformar os subsídios aos fósseis é um grande desafio e a agenda embora global possui especificidades e sensibilidades econômicas, fiscais, sociais, políticas que são próprias a cada país. Mas temos hoje no Brasil um contexto político favorável tanto em função do compromisso do governo de construção e implementação do Plano de Transformação Ecológica, quanto em função do papel de liderança que o governo Lula assume junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e como presidente do G20 a partir de 2024.

Dada a liderança do País nestes espaços de governança global, não é mais possível o negacionismo fóssil que permeia o discurso e o planejamento do governo brasileiro. Tal negacionismo tem se expressado tanto na pressão para o avanço da exploração de petróleo na Margem Equatorial, quanto no discurso defensivo que se afina nas baixas emissões do País associadas à queima dos combustíveis fósseis e ancoradas na matriz renovável do setor elétrico (hídrica, solar, eólica).

É preciso reconhecer que o Brasil é parte do problema da expansão da produção global de petróleo. Assim como é preciso admitir que os subsídios oferecidos ao setor de Óleo & Gás (O&G) no Brasil são mais um elemento de pressão para que novas áreas e jazidas sejam exploradas, ao reduzirem custos de extração e ampliem lucros das companhias petroleiras que aqui operam.

A ação firme do governo rumo a uma reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis, juntamente à conquista do desmatamento zero, seriam as mais valiosas âncoras políticas para uma efetiva liderança global incontestável contra as mudanças climáticas.

Assim recomendamos:

- Que o governo brasileiro inclua no **Plano de Transformação Ecológica**, no eixo de finanças sustentáveis, o compromisso com a mensuração e reforma dos subsídios aos fósseis.
- Que o governo brasileiro aproveite a histórica janela de oportunidade de implementação da **Reforma Tributária**, a qual inevitavelmente irá alterar a estrutura de renúncias que alcançam o setor de O&G, para avançar rumo à reforma dos subsídios aos fósseis.
- Que o governo brasileiro inclua também no **Plano de Transformação Ecológica**, no eixo da transição energética, uma política de incentivos e subsídios ancorada em uma governança forte e transparente, pautada em salvaguardas fortes e em retornos efetivos para a sociedade em termos de empregos, desenvolvimento regional, conteúdo local, respeito a direitos territoriais.
- Que o governo brasileiro assuma como parte da sua liderança na política climática global, na sua atuação rumo à COP 30 e como presidente do G20, o compromisso de levar adiante ações globais, e em âmbito doméstico, para que seja efetivamente cumprido o **acordo firmado no âmbito do G20, desde 2009, de reforma e progressiva eliminação dos subsídios às fontes fósseis**.

