

RESUMO EXECUTIVO

SUBSÍDIOS ÀS FONTES FÓSSEIS E RENOVÁVEIS

(2022-2023)

BRASÍLIA, SETEMBRO DE 2024

O Inesc lança a sétima edição de monitoramento dos subsídios oferecidos pelo Governo Federal às fontes fósseis e renováveis¹ com dados referentes aos anos de 2022 e 2023.

Os dados reunidos na publicação compõem um mosaico com informações de diversas fontes, organizadas em duas modalidades (consumo e produção) e em duas categorias (gastos diretos e renúncias fiscais).²

FIGURA 1 FONTES DE ENERGIA, SUBSÍDIOS E CATEGORIA DOS SUBSÍDIOS



Fonte: elaboração pelo Inesc.

¹ No cálculo dos subsídios às energias renováveis, não é considerada a fonte hídrica.

² Para o melhor entendimento sobre a classificação e as formas de cálculo, confira a metodologia.

Em 2023, os subsídios às duas fontes somaram R\$ 99,81 bilhões, o que representou um aumento de 3,57% em relação ao número de 2022. A elevação foi assegurada por um aumento de R\$ 3,82 bilhões (26,82%) das fontes renováveis, em detrimento das fontes fósseis, que tiveram uma queda de R\$ 372 milhões (0,45%).

TABELA 1 BRASIL: VISÃO GERAL DOS SUBSÍDIOS ÀS FONTES FÓSSEIS E RENOVÁVEIS (2022 E 2023)

Tipos e fontes dos subsídios	2022	2023	Variação
Subsídios aos fósseis (produção)	R\$ 36.352.683.960,00	R\$ 41.904.575.205,00	15,27%
Subsídios aos fósseis (consumo)	R\$ 45.761.984.879,00	R\$ 39.837.660.144,00	-12,9%
Total	R\$ 82.114.668.839,00	R\$ 81.742.235.349,00	-0,45%
Subsídios às renováveis (produção)	R\$ 12.059.653.967,00	R\$ 15.928.139.615,00	32,07%
Subsídios às renováveis (consumo)	R\$ 2.187.700.815,00	R\$ 2.141.045.994,00	-2,1%
Total	R\$ 14.247.354.783,00	R\$ 18.069.185.609,00	26,82%
Total das duas fontes	R\$ 96.362.023.622,00	R\$ 99.811.420.959,00	3,57%

Fonte: elaboração própria (para consulta às fontes, confira a metodologia).

Os subsídios aos combustíveis fósseis somaram R\$ 81,74 bilhões, ou seja, 81,9% do total, enquanto os subsídios às renováveis somaram R\$ 18,06 bilhões ou 18,10% do total. **São valores que evidenciam que a cada R\$ 1,00 gasto em fontes renováveis de energia, R\$ 4,52 são subsidiados aos combustíveis fósseis.**

A pequena redução em relação às fontes fósseis deve-se a dois fatores principais. De um lado, uma queda de R\$ 4,41 bilhões nas renúncias associadas ao consumo de combustíveis, puxada, por sua vez, pelo retorno da cobrança da Cide e do PIS/Cofins sobre a gasolina. Vale destacar que a redução do subsídio não foi maior porque foi mantida a isenção para o diesel e porque os volumes comercializados foram maiores, resultando em uma expansão dos subsídios para o referido combustível.

De outro lado, houve uma elevação de R\$ 5,55 bilhões dos subsídios à produção, que foram puxados pela elevação das renúncias associadas ao 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), as quais aumentaram em R\$ 6,39 bilhões, em comparação com 2022. Com um comportamento assim, em sentido contrário entre a produção e o consumo, o valor total dos subsídios ficou relativamente estável entre 2022 e 2023.

Já os subsídios às renováveis passaram de R\$ 14,24 bilhões para R\$ 18,06 bilhões, o que representou um aumento de 26,82%. Tal expansão é atribuída exclusivamente ao aumento de R\$ 3,87 bilhões dos subsídios à produção de energias renováveis, em função da ampliação das renúncias associadas ao Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi) e à geração distribuída.

I. Valores, destaques e principais achados: subsídios às fontes fósseis

Nesta edição, é feito um esforço adicional de reflexão sobre as diferentes categorias de subsídios aos fósseis (produção e consumo), sobre suas diferentes implicações e sobre as resistências associadas ao inadiável esforço de revisão.

Os **subsídios ao consumo** concentram-se em dois eixos distintos. A maior parte (91% ou R\$ 36,2 bilhões de um total de R\$ 39,8 bilhões em 2023) resulta de redução ou isenção de tributos sobre o consumo de gasolina, óleo diesel e gás liquefeito de petróleo. Ao longo do tempo e por distintos governos, as alterações nas alíquotas que incidem sobre os combustíveis (PIS/Cofins e Cide) foram utilizadas como medida de contenção de altas expressivas de preços domésticos, que são o resultado, por sua vez, de contextos globais de oferta e demanda.

Uma outra parcela bem menor dos subsídios (9% ou R\$ 3,6 bilhões de um total de R\$ 39,8 bilhões em 2023) é concedida por meio de gastos diretos governamentais para apoiar grupos específicos, em função de vulnerabilidades sociais ou do poder de pressão sobre os governos. Foi o que presenciamos em 2022, quando foram concedidos subsídios aos caminhoneiros (Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas) e aos grupos sociais vulnerabilizados (Auxílio-Gás), sendo que estes últimos foram mantidos em 2023.

A dificuldade de reverter tais subsídios tem relação com a alta sensibilidade e dificuldade de mudar os preços relativos dos citados combustíveis, quer seja em função do poder de pressão de grupos específicos, quer seja em função do caráter antissocial geral da medida ou, ainda, por causa dos impactos desses aumentos sobre o restante da economia.

Em síntese, a reforma dos subsídios em curto prazo não parece viável econômica, social e politicamente. A saída em médio prazo passa pelo processo de transição energética em setores-chave, a exemplo do transporte de cargas, além de soluções ligadas à mobilidade urbana de qualidade não dependente dos combustíveis fósseis.

Já os **subsídios à produção** envolvem questões de outra ordem, assim como outros atores resistentes à sua revisão.

Uma parte dos mencionados subsídios está ligada ao **uso de fontes fósseis pelo setor elétrico** (Conta de Consumo de Combustíveis, Carvão Mineral, Termoeletricidade e GNL). É uma parte que representou 36,06% dos subsídios à produção (R\$ 15,11 bilhões de um total de R\$ 41,90 bilhões em 2023). Ocorre que quase todo esse valor foi pago diretamente pelos consumidores, por meio da conta de luz. Ou seja, a reforma dos subsídios envolve questões relacionadas ao planejamento energético, que deve avançar de forma mais rápida para a redução da dependência do uso de fósseis.

Na mesma direção, quatro caminhos devem ser trilhados: I) acelerar o *phase-out* da geração termoelétrica baseada em carvão mineral, bloqueando prorrogações do incentivo, que se encerra em 2027; II) assegurar a transição energética na Amazônia Legal, com o progressivo abandono da geração baseada em diesel nos sistemas isolados e com a construção de soluções renováveis para comunidades remotas; III) evitar a entrada de novas termoelétricas a gás natural no sistema; e IV) reformar a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), para que os “*subsídios deixem de ser alocados na CDE e sejam transferidos para o Tesouro Nacional e custeados por todos os contribuintes*”.

Por fim, a maior parte dos **subsídios à produção está diretamente relacionada à exploração de petróleo no Brasil**. Em 2023, foram R\$ 26,59 bilhões, de um total de R\$ 41,90 bilhões, ou seja, 63,46% do total da categoria. São subsídios que correspondem a renúncias tributárias concedidas a produtores de óleo e gás, sendo que a Petrobras é a maior beneficiária, mas não a única. No ano de 2023, 267 empresas no total estavam habilitadas pelo Repetro, com renúncias que somaram R\$ 18,59 bilhões.

Embora o governo sinalize a intenção de rever, no geral, subsídios e incentivos ineficientes, os subsídios às fontes fósseis têm sido abordados como um tema tabu. A par da resistência em pautar a reforma dos subsídios como parte do seu trabalho na Presidência do G20, houve em 2023 a oportunidade perdida de iniciar a revisão do Repetro na agenda de implementação da Reforma Tributária.

Juntamente com a urgência de revisão dos subsídios aos fósseis como instrumento de política para enfrentar a progressiva eliminação da oferta de fontes fósseis de energia, devem ser adicionados ao debate os efeitos das renúncias sobre as contas públicas. As renúncias bilionárias concedidas a tais fontes afetam a arrecadação da União e, por consequência, a capacidade de entregas de políticas públicas, inclusive daquelas que são cada vez mais necessárias para que o País se adapte às mudanças climáticas.

Contudo, para que o debate possa amadurecer, é importante reconhecer que uma reforma dos subsídios não pode avançar como uma pauta exclusivamente doméstica. Tanto do ponto de vista da oferta e da demanda global, quanto do ponto de vista da concorrência entre países produtores e, acima de tudo, das emissões, trata-se de uma dinâmica e de uma problemática global, profundamente marcada por assimetrias.

Diante da complexidade da questão e, ao mesmo tempo, da urgência climática, além do inevitável desmoronamento da indústria fóssil, cabe ao governo brasileiro o desafio de refinar seu cálculo econômico e político. Uma visão mais estratégica da problemática dos subsídios à exploração de óleo e gás ajudaria a situar a agenda da reforma sob uma perspectiva política internacional, facilitada pelo protagonismo que lhe cabe no cenário global do multilateralismo climático.

O que se espera do governo brasileiro, enfim, é que reconheça o problema dos subsídios à produção como um **problema doméstico cuja solução passa pela reforma global**. O desafio de situar a agenda da reforma onde ela deve ser enfrentada (no plano internacional) não prescinde da necessidade de avaliar de forma criteriosa e oficial qual é a dimensão dos subsídios concedidos aos produtores. Ao contrário, trata-se de um “dever de casa”, que contribui para que o tema possa ser abordado pelo Brasil com mais propriedade e legitimidade na agenda internacional, que terá na COP 30 a Amazônia como palco do mundo.

Recomendações

Diante do mencionado cenário, que é complexo e desafiador, procuramos evidenciar nesta edição que os subsídios são distintos e que os caminhos para a reforma também o são. No caso dos subsídios à exploração do petróleo, as principais recomendações ao governo brasileiro são apresentadas a seguir.

- Ampliar a **transparência ativa** relativa aos diversos incentivos de natureza fiscal que têm como beneficiárias as empresas do setor de óleo e gás.
- Realizar um estudo para o **cálculo da carga tributária efetiva do setor de óleo e gás**, com um comparativo em relação à carga tributária efetiva de países com maior peso na produção mundial de petróleo.
- Pautar, a partir de seu papel protagonista no G20 e na COP 30, o **desafio da reforma global dos subsídios aos fósseis**, como uma medida central para acelerar a transição energética, é uma medida fundamental para ampliar a capacidade fiscal dos países na direção de financiarem, sem endividamento, seus gastos crescentes com mitigação, adaptação, perdas e danos.

II. Destaques e principais achados: subsídios às fontes renováveis

Na última década, as fontes renováveis (sobretudo, a eólica e a solar fotovoltaica) vêm ganhando espaço na matriz elétrica brasileira: em 2014, a eólica representava 3,65% na matriz, enquanto a fotovoltaica representava 0,01%. Em 2023, os referidos percentuais foram, respectivamente, 12,70% e 16,75%. O crescimento ocorreu mesmo com uma capacidade instalada com grande contribuição das hidrelétricas, o que diminui a necessidade de oferta das termoeletricas, sobretudo em períodos de escassez hídrica.

A escalabilidade das fontes renováveis no País está se materializando, dentre outros motivos, em decorrência dos subsídios federais, que, em grande parte, são pagos pelos próprios consumidores de energia elétrica, pela via dos encargos tarifários. Isso acontece graças ao Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (Proinfa) e à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), a qual engloba, dentre outras despesas, a sub-rogação da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), o Programa Mais Luz para a Amazônia (MLA), o apoio às fontes incentivadas e parte do incentivo à geração distribuída. De acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ao longo dos últimos cinco anos, os consumidores têm sido penalizados com um aumento do custo da CDE, que passou de R\$ 20,20 bilhões em 2019 para R\$ 34,98 bilhões em 2023, o que equivale a um aumento nominal de 73,17%.

Trata-se de um cenário que tem reflexo direto na distribuição e nos montantes dos subsídios às fontes renováveis. O seu crescimento em 2023 decorre da expansão dos valores da geração distribuída, que passaram de R\$ 12,23 bilhões em 2022 para R\$ 16,11 bilhões em 2023. Já em relação à dimensão do consumo, houve uma leve redução, que, neste caso, é explicada pelas mudanças gradativas ao longo do ano nas alíquotas do etanol hidratado.

É importante destacar que a absoluta maioria dos incentivos à produção das fontes renováveis (R\$ 14,46 bilhões) é oriunda de encargos cujos valores estão inseridos na própria tarifa de energia elétrica, ou seja, é o consumidor quem está pagando, por meio do Proinfa, da geração distribuída, das fontes incentivadas, do MLA e da sub-rogação da CCC. Assim, o total de subsídios pagos pelos consumidores de energia elétrica em 2023 representa 79,23% do montante de subsídios às renováveis.

Os números aqui reunidos mostram que o crescimento dos incentivos ao setor elétrico renovável no Brasil vem sendo custeado pelos consumidores de eletricidade e, adicionalmente, que as fontes renováveis para a geração de energia elétrica já não necessitam de tantos subsídios. Contudo, do lado da demanda, ainda são necessários esforços, inclusive fiscais, para que possamos avançar na transição energética em toda a sua cadeia.

Por fim, é importante reconhecer que a experiência histórica do Brasil na concessão de incentivos sem contrapartidas e salvaguardas sociais e ambientais contribui para violar os direitos humanos. Apesar da legislação ambiental robusta, é sabido que o País tem

deficiências crônicas de implementação de políticas sociais, ambientais e socioterritoriais e que os licenciamentos ambientais são muito frágeis. Como resultado, empreendimentos de grande porte e elevado impacto sempre provocam violações de direitos. Não é diferente hoje com grandes empreendimentos eólicos e fotovoltaicos.

Portanto, urge aprofundar e ampliar o debate sobre salvaguardas para o setor de energia renovável, com base no entendimento de que incentivos cada vez maiores são concedidos a tais fontes, ampliando a lucratividade do setor, o que acarreta inúmeras violações de direitos das comunidades afetadas pelos empreendimentos. Embora a fonte de energia seja renovável, o modelo de produção reproduz as mazelas sociais e ambientais de qualquer empreendimento no Brasil.

É imprescindível que o poder público seja o agente indutor e regulador, de maneira a inibir a perpetuação de injustiças em nome da transição energética.

Recomendações

Para o Brasil avançar na direção de uma transição energética com justiça socioambiental, constitui um desafio conciliar a garantia de direitos humanos, a erradicação da pobreza energética e a preservação do meio ambiente. Os subsídios destinados às fontes renováveis devem servir como instrumento para corroborar tais questões e não para que sejam mais um mecanismo que contribua para perpetuar e agravar problemas sociais em nome da transição energética. Além disso, os mencionados incentivos fiscais não devem penalizar ainda mais o consumidor de energia elétrica. Portanto, recomendamos que o governo brasileiro deva implementar as medidas apresentadas a seguir.

- Promover maior transparência em relação aos subsídios destinados às fontes renováveis, sobretudo no tocante à metodologia de cálculo dos encargos tarifários.
- Separar, nas metodologias de cálculo e na divulgação das informações, os subsídios aos fósseis dos subsídios às renováveis. Para tal, a Aneel precisa ajustar a metodologia do Subsidiômetro.
- Implementar uma política pública de transição energética com justiça social que tenha como uma de suas fontes de financiamento os recursos públicos oriundos da renda petroleira. Assim, os custos deixariam de ser arcados pelos consumidores de energia elétrica, por intermédio dos encargos tarifários.



EQUIPE DO INESC SETEMBRO/2024

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Roseli Faria
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Mario Lisbôa Theodoro
Ribamar Araújo
Augustino Veit (*suplente*)

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
Silvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássio Cardoso Carvalho
Cleó Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Elisa Rosas
Sheilla Dourado
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine

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 A. Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Eduarda R. A. Figueiredo
Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land
Use Alliance

ETF – Energy Transition
Fund

Fastenaktion

Fundação Charles Stewart
Mott

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Malala

Ibirapitanga

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation
Norway

Unfpa – Fundo de População
das Nações Unidas

Wellspring

WRI – World Resources
Institute

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

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

Revisão técnica

Nathalie Beghin

Redação

Alessandra Cardoso
Cássio Cardoso Carvalho

Revisão gramatical

Paulo Henrique de Castro
e Faria

Projeto gráfico 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.