

A bolha dos subsídios pode estourar o setor elétrico brasileiro¹

Nivalde de Castro²

Katia Rocha³

O Brasil é um país continental e tropical, qualificando-se como protagonista no panorama mundial da transição energética. Dentre os diversos atributos que sinalizam as vantagens comparativas brasileiras, pode-se destacar a terceira posição em capacidade instalada de fontes renováveis (160 GW), ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos, segundo dados recentes da Empresa de Pesquisa Estratégica (EPE).

Se comparadas às energias fósseis, mais caras e poluentes, as fontes renováveis de nossa matriz elétrica possuem baixo custo e diversas externalidades econômicas positivas, seja para contribuir com as metas de transição energética mundial, na exportação de derivados de hidrogênio de baixo carbono, seja, principalmente, como fonte de desenvolvimento econômico e social, a partir do desenho da nova política de industrialização do país, ainda em fase de gestação interministerial.

Nessa nova dinâmica virtuosa, o custo do insumo energia elétrica é de fundamental importância, por ter uma participação crescente em todas as cadeias de valor, afetando assim todas as classes de consumidores, do residencial ao industrial, impactando a nossa competitividade e bem-estar social.

Um ponto que chama cada vez mais a atenção dos especialistas e analistas da transição energética brasileira é o descolamento crescente entre o baixo custo da geração renovável e o preço final determinado pelas tarifas de energia elétrica. As tarifas no Brasil se situam acima da média mundial, sendo altas para um país de renda média como o nosso.

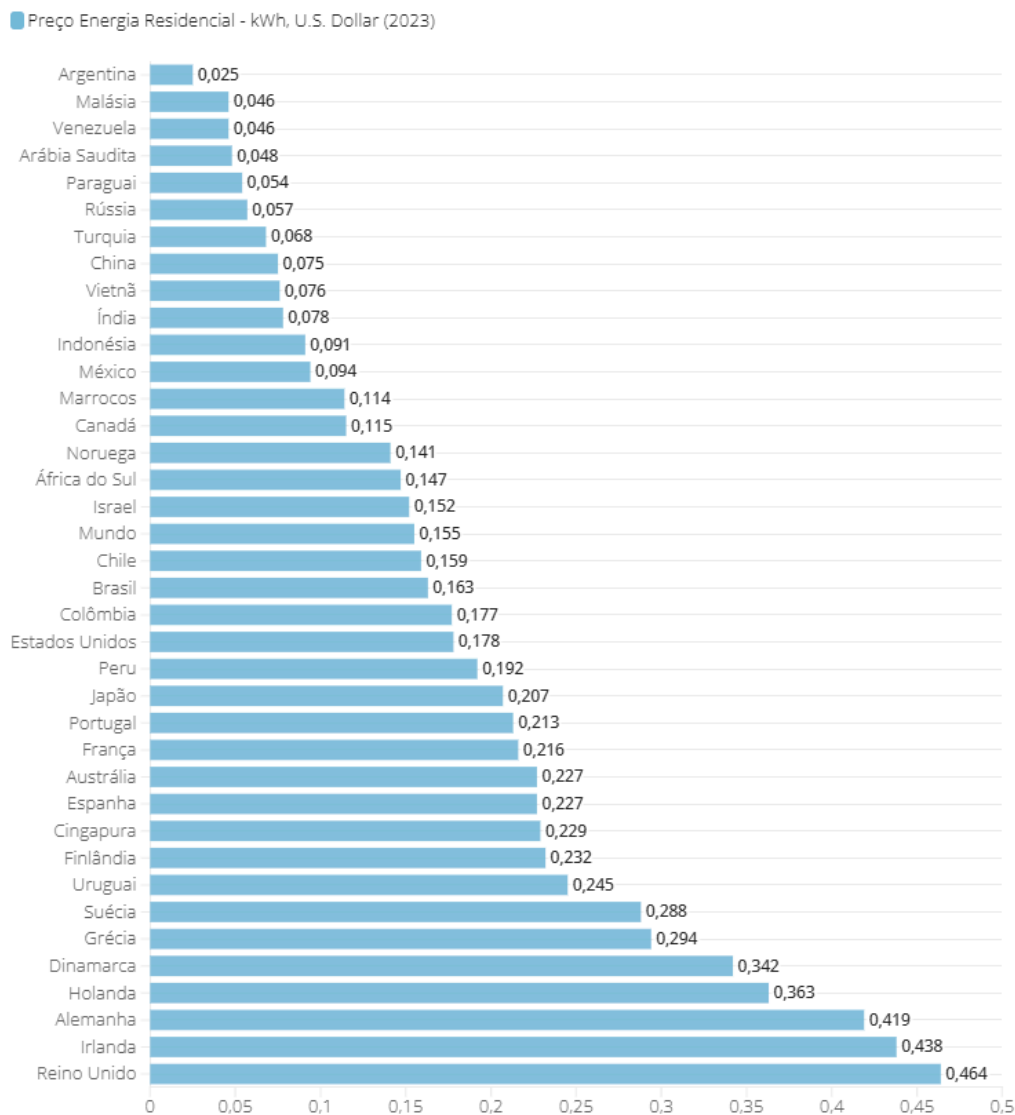
¹ Artigo publicado no Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-bolha-dos-subsidios-pode-estourar-o-setor-eletrico-brasileiro.ghtml>. Acesso em: 12 de jul. de 2024.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador-geral do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

³ Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Os gráficos abaixo ilustram essa realidade para o consumidor residencial, observando-se que as tarifas praticadas no Brasil se revelam mais altas do que a média mundial e nossos pares latinos.

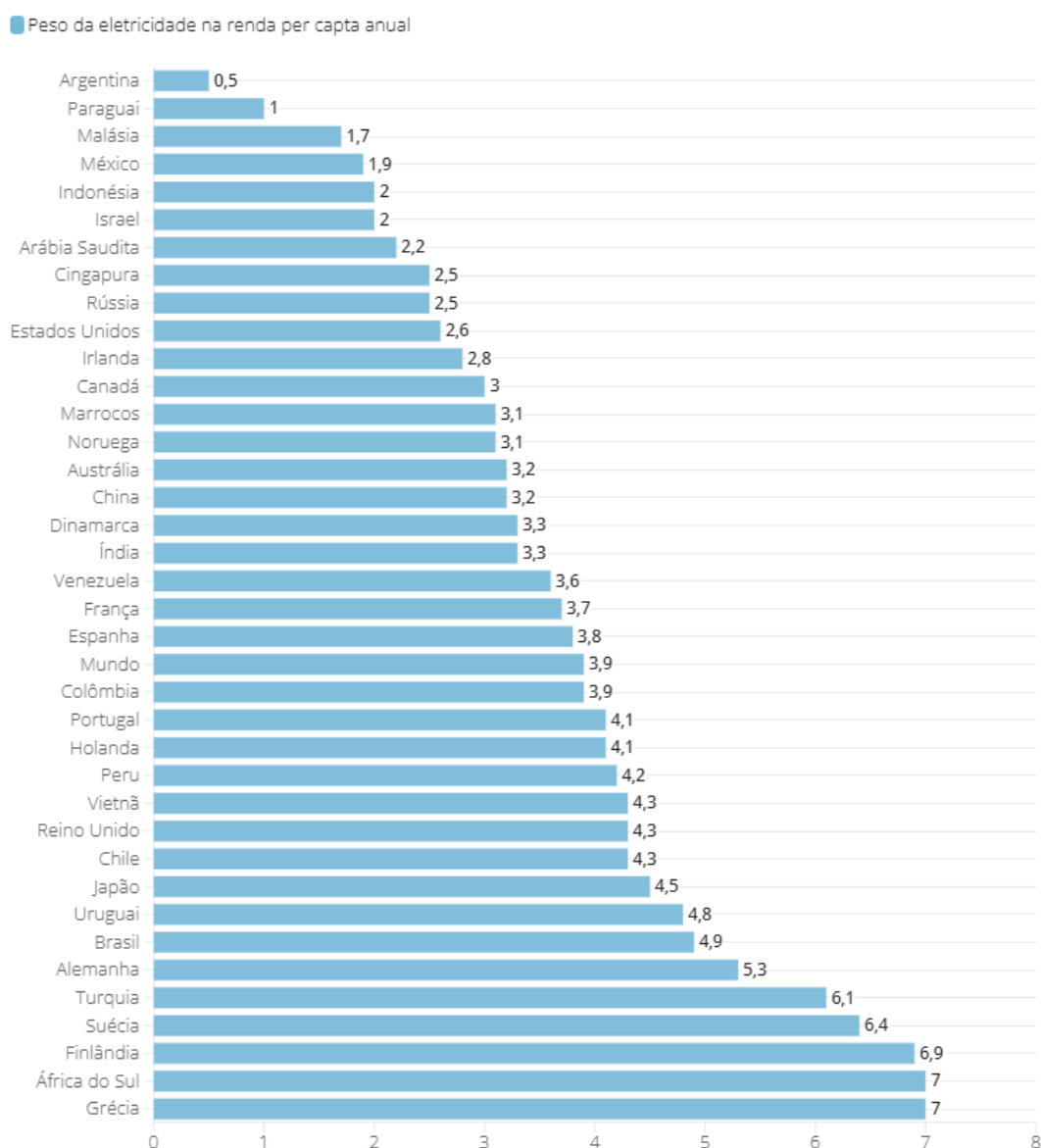
Tarifa Residencial Energia Elétrica (USD/kWh)



A análise do peso do componente de eletricidade no orçamento do brasileiro demonstra um cenário ainda mais revelador e preocupante. O peso da energia elétrica na renda do brasileiro equivale a cerca de 5%⁴, o que leva o país para patamares superiores à média mundial de 4% e a diversos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como Estados Unidos, Canadá, Espanha, França, Portugal, etc., conforme atestam os dados do gráfico abaixo.

⁴ Tarifa versus consumo médio anual per capita normalizado pelo PIB per capita.

Peso da eletricidade na renda per capita anual



Dentre as causas apontadas para esse descolamento, um consenso recai sobre a quantidade e diversidade dos subsídios que são pagos pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), fundo setorial, criado em 2002, destinado à promoção do desenvolvimento energético do Brasil, de acordo com políticas definidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) de então, e que foi sendo desvirtuado ao longo dos anos em especial a partir de 2017. Dentre os subsídios, se destacam a promoção da competitividade de fontes alternativas, a universalização do serviço de fornecimento de energia elétrica a todos os consumidores no território nacional e a tarifa social para os consumidores residenciais de baixa renda.

No entanto, fatores importantes para a efetividade de políticas públicas não foram observados para a determinação e manutenção dos subsídios na CDE,

como a ausência de indicadores quantitativos para o seu acompanhamento e a respectiva avaliação dos resultados.

Observa-se que os subsídios são um objeto de análise importante na teoria econômica para designar formas de apoio financeiro ao fomento de políticas públicas que visem reduzir o preço ao consumidor ou o custo do produtor. Assim, os subsídios podem ser públicos, logo financiados por toda a sociedade através de recursos públicos que passam pelo orçamento da União, ou privados, conhecidos como subsídios cruzados, que são financiados por outros consumidores que não aqueles beneficiados pelo programa de incentivo.

Há registro de diversos subsídios cruzados em vários países, em especial voltados a classes de consumidores vulneráveis. Deste modo, sua função é apoiar o poder público na promoção da redistribuição dos recursos e bem-estar de um grupo de consumidores.

No setor elétrico, é usual que ocorra uma mescla de subsídios cruzados e públicos para financiar benefícios, mas cabe ressaltar que, no caso do SEB, os subsídios são na sua grande maioria cruzados, ou seja, financiados pelos próprios consumidores, sem a participação dos recursos financeiros da União.

As vantagens do subsídio público são a maior transparência, maiores possibilidades para financiamento e o potencial de aplicar progressividade na tributação, buscando aqueles contribuintes com maior renda, riqueza ou capacidade de pagamento, além de passar pelo ciclo de empenho, liquidação e pagamento, sujeito à disponibilidade orçamentária da União.

O subsídio cruzado possui pouca transparência e maior regressividade, além de onerar um insumo específico, a energia elétrica, concentrando o ônus do financiamento sobre determinadas atividades mais intensivas no uso de energia, com efeitos sobre toda a economia.

De forma breve, as justificativas para a aplicação de subsídios se concentram na correção de imperfeições, como falhas de mercado, a exemplo das externalidades ambientais não precificadas de captura de CO₂, na aceleração de programas voltados a indústrias nascentes ou novas tecnologias e na priorização de políticas sociais, incluindo a proteção de consumidores vulneráveis.

Na visão das melhores práticas internacionais analisadas pela OCDE, os subsídios devem: (i) estar sujeitos a testes que assegurem que a intervenção é necessária, (ii) estar de acordo com os objetivos da política pública e (iii) representar a melhor forma de intervenção estatal. Portanto, o Estado, ao conceder um subsídio, deveria apresentar à sociedade um estudo do tipo Avaliação de Impacto Regulatório, demonstrando a importância da intervenção, seus custos, os efeitos distributivos (quem ganha e quem perde) e a inexistência de alternativa menos onerosa, além de avaliações periódicas da efetividade da referida política.

Nota-se que a perpetuação dos subsídios pode gerar interpretações de que a política de apoio estatal fracassou e que recursos públicos ou privados foram desperdiçados, uma vez que devem viabilizar que, no futuro, a atividade perdure sem a proteção inicialmente concedida, tais como restrições à entrada de novas firmas, tarifas de importação, recursos orçamentários ou subsídios cruzados. O mal desenho das políticas de subsídios é a causa dos movimentos dos agentes pela manutenção dos privilégios (rent seeking) e da cultura do subsídio como um direito.

É necessário sublinhar o consenso no sentido de que as políticas de apoio às indústrias nascentes devem ter prazos e metas definidos e ocorrer apenas nos primórdios do crescimento do setor, sendo, portanto, temporárias e utilizadas com rigor e parcimônia. Destaca-se que a medida de proteção só gerará benefícios para a sociedade se tornar o setor competitivo.

Segundo o portal Subsidiometro da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), os subsídios da CDE alcançaram R\$ 40 bilhões, em 2023, sendo as três principais rubricas a Conta Consumo de Combustíveis (CCC) para os sistemas isolados, as Fontes Incentivadas e a Geração Distribuída, que representaram, juntas, R\$ 30 bilhões, valor cinco vezes superior ao direcionado à Tarifa Social (R\$ 5,8 bilhões). Dessa forma, ao longo dos anos, o peso desses subsídios na tarifa residencial saltou de 5,5%, em 2018, para 13,2%, em 2024, um aumento considerável de 140% em cinco anos, equivalente a quatro vezes o IPCA acumulado no mesmo período (32,8%). A tabela abaixo detalha com maior precisão esta evolução.

Evolução dos Subsídios na CDE

Em R\$ milhões

Rubrica	2018	2023
CCC	5.352,00	11.349,00
Fonte Incentivada	3.978,00	10.786,00
Geração Distribuída	60,80	7.141,00
Tarifa Social	2.394,00	5.826,00
Universalização	908,50	1.729,00
Carvão e Óleo Combustível	881,10	1.194,00
Irrigação e Aquicultura	771,20	1.055,00
Distribuidora Pequeno Porte	729,30	929,50
Rural	2.949,00	227,40
Água-esgoto-saneamento	753,60	76.790,00
Total	18.780,00	40.317,00
% dos subsídios na tarifa residencial	5,50	13,20

A preocupação com essa escalada e em especial com o espiral de novos projetos de leis e medidas provisórias em andamento, que prorrogam, majoram ou criam novos subsídios, é de tal ordem que, ao fim e ao cabo, vão perpetuar a alocação ineficiente de recursos e riscos no SEB. Neste sentido, a título de

(péssimos) exemplos, podem ser destacados: PL 11.247/2018, das eólicas offshore, o PL 624/2023, dos painéis solares para os consumidores de baixa renda, a MP 1.212/2024, das tarifas, a MP 1.234/2024, da Amazônia Energia, e o PDL 365/2022, sobre sinal locacional, entre tantos outros.

Além disso, a abertura gradual do mercado elétrico e o crescimento exponencial da geração distribuída são, devido a arbitragens regulatórias diversas, pontos de atenção para a pressão nas tarifas dos consumidores cativos, já que induzem um fenômeno conhecido como “espiral da morte”, que na realidade pode ser melhor definida por “espiral do suicídio” por razões óbvias.

A preocupação com uma agenda de modernização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) busca, há tempos, priorizar o fornecimento de energia ao menor custo possível, com a racionalização dos encargos e subsídios, de forma a endereçar e solucionar as respectivas distorções. Nesta direção, o Tribunal de Contas da União (TCU) colocou a questão da “sustentabilidade tarifária de energia elétrica” dentro da Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, tendo produzido diversos acórdãos sobre o tema como os 1.215/2019, 2.877/2019, 1.346/2020 e 1.905/2020.

No Brasil, os pontos críticos a serem observados são:

1. Fragmentação dos subsídios custeados pela CDE, com alto grau e risco elevado de falta de transparência;
2. Falta de previsibilidade de despesas;
3. Inexistência de estudos de impacto sobre os descontos concedidos que possibilitem a tomada de decisão quanto à manutenção ou extinção dos subsídios;
4. Ausência de metas e resultados a serem alcançados;
5. Indefinição quanto aos responsáveis pela gestão das políticas subsidiadas pela CDE; e
6. Inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação.

Deste modo, recomendações vão em direção à estruturação de um modelo de governança e planejamento que possibilite um completo acompanhamento de todas as políticas subsidiadas pela CDE, com avaliações periódicas da efetividade da política pública em questão. Ademais, deve-se aumentar a previsibilidade e a transparência sob a ótica dos consumidores envolvidos, das fontes dos recursos e sua aplicação, com a definição do controle e da responsabilidade de gestão.

Em suma, é necessário barrar esta verdadeira orgia de subsídios cruzados para que o SEB não enfrente uma crise financeira de inadimplência, pois a capacidade de pagamento dos subsídios é limitada, e irá levar, em um primeiro momento para uma judicialização.