

Energia, maior orçamento paralelo do país¹

Maílson da Nóbrega²

No Brasil, vicejam orçamentos paralelos que geram desperdícios e má alocação de recursos. Não há transparência e a definição de prioridades é feita à margem do Congresso. Grupos de pressão, não raramente com a conivência dos parlamentares, obtêm benefícios sem o escrutínio da sociedade e dos especialistas. Reduz-se o potencial de crescimento da economia.

Por anos a fio, o Orçamento da União abrangia apenas parte das despesas. Não é assim nos países que levam a sério as finanças públicas, nos quais inexistem orçamentos paralelos ou contingenciamento de despesas pelo Executivo. Desde a Revolução Gloriosa inglesa (1688), atribui-se ao Parlamento o poder de aprovar a peça orçamentária anual.

Aqui, durante décadas, vigorou o Orçamento Monetário (OM), aprovado pelo Conselho Monetário Nacional. Era um robusto orçamento paralelo e fonte de expansão monetária. Ele compreendia o grosso das operações de crédito do Banco do Brasil, e a compra do trigo nacional, do açúcar exportável, do café e de outros produtos agrícolas. O OM custeava feiras e exposições, e esquisitices como parte das despesas de construção da Ponte Rio-Niterói. O Banco do Brasil era o principal operador do sistema, podendo sacar recursos, sem limites ou custos, de uma “conta de movimento” do Banco Central. Este, por seu turno, financiava indiretamente o agronegócio. Tal arranjo institucional foi causa relevante do descontrole inflacionário dos anos 1980.

O Congresso era escanteado. Na realidade, o esquema facilitava a vida dos parlamentares, que não precisavam atuar em favor de recursos para crédito no Orçamento da União. Bastava frequentar os gabinetes dos diretores do Banco do Brasil e do Banco Central. Tudo isso acabou com reformas que, entre 1986 e 1988, aboliram o OM, a “conta de movimento” e as operações de crédito de fomento do Banco Central.

¹ Artigo publicado em Valor Econômico. Disponível em:
<https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/energia-maior-orcamento-paralelo-do-pais.ghtml>
Acessado em 01.02.2024

² Ex-ministro da Fazenda e sócio da Tendências Consultoria

Quem participou dessas mudanças, eu incluído, acreditava que todas as despesas e receitas do governo federal, inclusive subsídios, passariam a constar no Orçamento da União. Estariam assegurados dois princípios básicos de finanças públicas: a legitimidade da despesa (aprovação pelo Congresso) e a unicidade orçamentária (um só Orçamento). Não foi bem assim.

Brasil clama por modernização da legislação orçamentária, que deveria incluir discussão dos encargos sobre a energia, que, além de serem distorcivos, constituem parte do "custo Brasil", que retira competitividade e reduz potencial de crescimento do país

Nosso pendor por orçamentos paralelos e outras distorções institucionais manteve-se vivo. Lembra-se do "orçamento secreto"? Nos últimos anos, ganhou importância outro deslumbre, o de energia. Em sua edição de 17/01, o Valor trouxe interessante, ampla e minudente reportagem sobre o tema, mostrando que os subsídios incluídos na conta de luz quase dobraram nos últimos cinco anos. Em 2023, alcançaram expressivos R\$ 37 bilhões, o que corresponde a quase 14% do valor do consumo de energia. Há quem alerte para o risco de esse particular arranjo entrar em colapso, à medida que novos subsídios forem criados, o que não pode ser descartado.

Segundo projeção da Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia e Consumidores Livres (Abrace), em termos de renda per capita, Brasil exibiu em 2022 um custo residencial da energia elétrica maior do que o de cada um dos 34 países da OCDE, o chamado grupo dos países ricos. Apenas 60% da conta de luz está ligada à geração, transmissão e distribuição. O restante compreende encargos que bancam subsídios não necessariamente associados à área de energia. Há benefícios que se estenderão por décadas em favor da geração distribuída, que é a energia elétrica gerada no local de consumo ou próximo a ele, por fontes de energia renováveis (energia solar, eólica e hídrica). A maior despesa é com a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Provavelmente, alguns dos subsídios são justificáveis, caso do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. O programa se destina a fornecer energia elétrica à população do meio rural que não possui acesso ao serviço público de distribuição. Ocorre o mesmo com o Programa Mais Luz para a Amazônia, criado em favor dos habitantes das regiões remotas dos Estados da Amazônia Legal. O certo, todavia, é inscrever os respectivos gastos no Orçamento da União, o que os tornaria legítimos, transparentes e passíveis de monitoramento pelos órgãos de controle, pela imprensa e pela sociedade como um todo.

Esses subsídios foram criados habitualmente por lei aprovada pelo Congresso. Sua implementação e o valor dos respectivos custos competem, no entanto, ao Executivo, particularmente à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Os encargos pagos pelos consumidores constituem, em última análise, uma espécie de imposto instituído sem autorização legislativa. Viola-se, assim, um princípio nascido da Carta Magna inglesa de 1215, segundo o qual tributos não podem

ser instituídos sem autorização dos representantes da sociedade, isto é, o Parlamento. Em seguida, ao realizar a respectiva despesa atropela-se outra vez a legitimidade.

Além dessas distorções institucionais, os encargos na conta de luz são na verdade um imposto sobre o consumo. Cobrados de forma inteiramente equivocada, tais encargos são duplamente regressivos. Primeiro, como ocorre com todos os tributos sobre o consumo, incidem proporcionalmente mais sobre as camadas menos favorecidas. Segundo, são cobrados sobre apenas uma parcela da sociedade, isto é, a dos consumidores de energia.

O Brasil clama por uma reforma de sua legislação orçamentária, ainda baseada na ultrapassada lei 4.320, de 17/03/1964. Parte de sua modernização deveria necessariamente incluir uma discussão dos encargos sobre a conta de luz, que além das distorções aqui mencionadas, constitui parte do chamado “custo Brasil”, que retira competitividade dos produtos brasileiros e reduz o potencial de crescimento do país. Permaneceriam sob o sistema atual apenas os encargos associados à atividade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Seria, ademais, um passo civilizacional.