

MANIFESTO DAS ENTIDADES DE DEFESA DO CONSUMIDOR SOBRE A TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA

A Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, o Fórum dos Procons Municipais do Estado de São Paulo, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, a Pro Teste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e o Idec – Instituto Nacional de Defesa do Consumidor,

vêm a Vossa Excelência apresentar o posicionamento relativo aos problemas decorrentes das normas que hoje estabelecem e regulamentam os critérios de classificação do consumidor de baixa renda para a concessão do benefício da tarifa social de energia elétrica, com fundamento nos arts., 3º; 5º, inc. XXXII e 170, inc. V, a 175, da Constituição Federal, nos arts. 4º, 6º e 22, do Código de Defesa do Consumidor, no art. 2º, do Decreto 2.181/97, bem como nas razões abaixo expendidas.

I – INTRODUÇÃO

No bojo da Reforma do Estado, institucionalizada com a Lei 8.031/90, deu-se início ao Programa Nacional de Desestatização – PND, que propiciou a paulatina privatização das distribuidoras de energia elétrica.

Como processo preparatório para a transferência do controle acionário das empresas, a fim de torná-las atraentes para os investimentos estrangeiros, além da facilidade de financiamento de bancos públicos do Brasil, a lógica que orientava a fixação do valor das tarifas foi significativamente alterada.

Antes de 1994, os grandes consumidores pagavam mais pela energia que consumiam e os pequenos consumidores e os mais pobres, pagavam menos. Com a mudança na orientação da política tarifária, instituída com a Lei 8.631/93 - chamada Lei Eliseu Rezende, a classe de consumo menor - de 0 a 30 KW, sofreu um aumento

real de 321,54%, entre junho de 1994 a agosto de 1999, como se pode verificar da tabela abaixo, retirada do site da Aneel. Houve, então, a inversão do subsídio cruzado, que até 1994 tinha como beneficiário do sistema o pequeno consumidor residencial.

Consumo Mensal	Jun/94	Ago/99	Dif. em R\$	Variação %	Inflação %	Aumento real %
Até 30 Kwh	0,68	4,83	4,15	613,34	69,26	321,45
Até 50 KWh	1,75	8,05	6,30	360,00	69,26	171,78
Até 100 KWh	4,44	16,10	11,70	262,61	69,26	114,24
Até 200 KWh	13,78	32,20	18,40	133,67	69,26	38,06
Até 220 KWh	16,25	35,42	19,20	118,00	69,26	28,80
Até 300 KWh	26,1	48,29	22,20	85,02	69,26	9,31
Até 400 KWh	38,41	64,39	26,00	67,62	69,26	- 0,97
Até 500 KWh	50,73	80,49	29,80	58,66	69,26	- 6,26
Até 700 KWh	75,36	112,69	37,30	49,54	69,26	- 11,65
Até 900 KWh	99,99	144,38	44,40	44,40	69,26	- 14,69
Até 1100KWh	124,60	177,08	52,50	42,10	69,26	-16,05

Fonte: ANEEL

Esse aumento foi resultado também da alteração nos percentuais de descontos, que foram reduzidos, conforme mostra a tabela a seguir. Como regra geral, na década de 90, os percentuais de desconto, concedidos no sistema de cascata para o consumo até 200 KWh, foram sendo progressivamente reduzidos, dentro de um contexto de diminuição dos subsídios ao consumidor residencial. Vale destacar também que o consumidor que ultrapassasse o limite de 200 KWh/mês passou a pagar a tarifa cheia desde o primeiro KWh consumido.

Percentuais de desconto sobre a tarifa residencial por faixa de consumo mensal

KWh/mês	Desconto (%) Anterior a 1995	Após novembro/1995
0 –30	82 %	65 %
31 – 100	55 %	40 %
101 – 200	24 %	10 %
Acima de 200	0 %	0 %

O resultado da inversão do subsídio cruzado, como se viu na tabela acima, reverteu em efeito perverso, de acordo com o qual o consumidor residencial, inclusive o de baixa renda, passou a subsidiar os consumidores industriais e comerciais, como é fácil constatar das tabelas abaixo emitidas pela ANEEL.

**Tarifas Médias por Classe de Consumo
Regional e Brasil (R\$/MWh)
Tarifas referentes ao ano 2003 - Janeiro e Outubro**

Classe de Consumo	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro – Oeste	Brasil
Residencial	206,82	190,47	255,31	232,64	220,46	236,34
Industrial	67,99	86,95	119,85	123,53	123,05	110,48
Comercial	189,10	191,68	215,26	201,05	207,84	207,66
Rural	147,56	119,17	115,54	120,49	130,63	134,24
Poder Público	202,54	202,92	214,58	210,63	215,64	210,60
Iluminação Pública	122,22	118,36	136,81	123,48	120,52	128,47
Serviço Público	130,15	112,35	121,21	130,74	119,82	121,02
Consumo Próprio	200,98	216,24	102,43	106,46	234,66	121,28
Tarifa Média Total	135,04	177,76	164,88	127,14	177,31	165,03

Fonte: Aneel

É certo que o Decreto nº 4.662/2003 veio no sentido de corrigir essa grave distorção, pois traz mecanismo de reajuste tarifário com a finalidade de eliminar a distorção decorrente da inversão do subsídio cruzado, determinando que a cada reajuste anual o percentual aplicado para a tarifa residencial seja menor do que os aplicados às tarifas industriais e residenciais.

Todavia, os efeitos da política tarifária equivocada atingiu ilegalmente os consumidores residenciais e levará ainda muito tempo para que a justiça na cobrança da tarifa de energia elétrica se restabeleça para os consumidores residenciais. Prova disto são os valores da tarifa ainda em 2006, conforme divulgado pela ANEEL.

**Tarifas Médias por Classe de Consumo
Regional e Brasil (R\$/MWh)
Tarifas referentes ao ano 2006 - Junho**

Classe de Consumo	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro - Oeste	Brasil
Residencial	299,17	264,78	304,44	294,01	297,08	295,51
Industrial	233,81	197,07	201,93	189,96	217,91	200,03
Comercial	296,28	277,20	268,84	256,48	281,15	270,15
Rural	208,45	174,26	194,78	150,08	197,13	174,29
Poder Público	303,85	299,04	281,36	271,22	291,01	287,57
Iluminação Pública	165,02	168,95	169,02	151,63	160,81	164,84
Serviço Público	190,35	168,46	185,19	175,46	181,46	179,32
Consumo Próprio	291,59	291,65	299,13	248,22	310,02	290,13
Tarifa Média Total	270,27	238,90	256,98	225,67	259,36	248,49

Fonte: Aneel

Esse cenário levou a que o consumo de energia pela classe residencial fosse diminuindo e, mesmo antes da crise energética, que acentuou a tendência de queda do consumo, o nível de consumo desta classe em 2000 já havia caído de 178 KWh/mês para 174 KWh/mês. Note-se que de acordo com o levantamento promovido pelo IBGE, relativo ao ano de 2003 – dois anos depois dos efeitos da crise energética, o consumo da classe residencial caiu ainda mais para 140KWh/mês.

Podemos afirmar, então, que quem pagou mais caro pelo processo de privatização do setor elétrico foi o consumidor que perdeu o emprego e o poder de compra, sem que o processo de privatização e a inversão do subsídio cruzado tivessem vindo acompanhados da implantação de instrumentos institucionais que garantissem uma política tarifária adequada aos consumidores residenciais.

Perdeu principalmente o consumidor de baixa renda, posto que, até a privatização, a maioria das companhias cobrava tarifas mínimas em locais como favelas, tendo em vista o grande investimento que seria necessário para a instalação de medidores nos grandes aglomerados urbanos.

É certo que esta conduta das distribuidoras estatais era desaconselhada, na medida em que não havia um estímulo para economia de energia. Entretanto, garantia-se que o serviço essencial fosse fornecido para os consumidores mais pobres, cumprindo-se o disposto nos arts. 1º e 3º, da Constituição Federal, pois tinham como finalidade garantir nível mínimo de dignidade à vida ao cidadão e erradicar a pobreza e desigualdades regionais.

Havia programas para inadimplentes desempregados ou doentes e para idosos, possibilitando-lhes o parcelamento de débito, garantindo-se, com essas medidas, a continuidade no fornecimento do serviço.

Ou seja, os dois princípios básicos do serviço público essencial, garantidos pela Lei de Concessões e pelo Código de Defesa do Consumidor – modicidade de tarifa e continuidade na prestação dos serviços –, foram de alguma forma alcançados até à privatização.

Surpreendentemente, mesmo depois da privatização, o procedimento para se definir tarifa social não foi alterado. Assim como antes da privatização, até a Medida Provisória 14, de dezembro de 2001, convertida na Lei 10.438, de abril de 2002, foram as distribuidoras privadas que promoveram o estudo para definir critérios de consumidor baixa renda, homologados pela Aneel expressamente ou por decurso de prazo, de acordo com a legislação em vigor à época.

Ou seja, transferidas as empresas para a iniciativa privada, não houve por parte nem do Poder Legislativo, nem por parte do Poder Executivo ou mesmo por parte da ANEEL – instituída após o início do processo de privatização – a edição de normas que regulassem essa situação.

As distribuidoras, simplesmente, passaram a adotar os critérios fixados por Portarias aprovadas pelo antigo DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, extremamente excludentes, que levaram a uma importante e indesejável diminuição de consumidores enquadrados no critério baixa renda, com o conseqüente aumento da inadimplência¹.

II – O Critério Nacional de Consumidor Baixa Renda

Somente após a crise energética, instituiu-se por meio da Medida Provisória 14, de dezembro de 2001, convertida na Lei 10.438/2002, um critério nacional de baixa renda, segundo o qual o primeiro requisito a ser comprovado pelo consumidor é a existência de ligação monofásica na unidade consumidora, sendo que quem consome de 0 a 80 KWh/mês é considerado automaticamente baixa renda.

Os consumidores com média de consumo entre 81 a 220 KWh/mês, também devem comprovar a ligação monofásica e, comprovar requisitos adicionais, quais sejam: prova do cadastramento em programas sociais federais, como o bolsa escola, auxílio

¹ . Foi a Portaria DNAEE n.º 437/95, que instituiu o procedimento de acordo com o qual as próprias concessionárias procedessem a caracterização do Residencial Baixa Renda submetendo à aprovação na época do DNAEE, o que explica a grande quantidade de critérios e limites mensais de consumo.

gás, bolsa alimentação, entre outros, para o que devem comprovar terem renda familiar per capita não superior a R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

Trata-se de critério nacional, **que não leva em consideração as desigualdades regionais** e, mais, calcado em requisitos que nada revelam sobre a real condição sócio-econômica do consumidor, como é o caso do requisito da ligação monofásica.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União já se manifestou quanto à ineficiência do referido requisito para a análise da pertinência da concessão do benefício. Vejamos:

“4.2 Ligação monofásica como critério adicional de elegibilidade elimina as distorções?

O critério adicional de elegibilidade para o enquadramento de consumidores na subclasse residencial de baixa renda – o tipo de ligação elétrica da residência – provavelmente guarda alguma relação com a renda dos moradores: na medida em que ligações em mais de uma fase indicam maior demanda por potência elétrica (resultante de maior utilização simultânea de eletrodomésticos), espera-se que residências com ligações em 2 ou 3 fases sejam de famílias com maior renda. Assim, ligações monofásicas seriam comuns apenas entre os domicílios de baixa renda.

No entanto, especialmente em cidades cuja tensão é de 220 Volts, ligação monofásica não é um “filtro” eficiente para eliminar domicílios de média ou alta renda *per capita*. Residências típicas de classe média, como apartamentos de até dois quartos, são atendidas por ligação monofásica. Já em cidades cuja tensão de atendimento é de 110 Volts, há profusão de ligações bifásicas, mesmo em domicílios com baixo consumo e baixa demanda de potência.

**“OS DOIS EFEITOS COMBINADOS DEMONSTRAM O CARÁTER REGRESSIVO DA LEI,
NA MEDIDA EM QUE EXISTIRÃO CONSUMIDORES DE BAIXA RENDA SUBSIDIANDO
CONSUMIDORES DE MÉDIA E ALTA RENDAS”.**

A inadequação do critério estabelecido por lei e regulamentado por Decreto e Resoluções da ANEEL não se restringe à exigência da ligação monofásica. Os requisitos impostos para os consumidores que consomem entre 81 e 220 KWh/mês, ligados ao nível de renda familiar *per capita* a nível nacional, num país com as diferenças regionais como o Brasil, mostra-se totalmente descabido. O levantamento do IBGE a respeito da renda familiar no Brasil, abaixo, corrobora nossa afirmação. Veja-se:

REND A FAMILIAR MENSAL, EM SALÁRIOS MÍNIMOS, POR REGIÃO - IBGE - 1999 *

	REND A FAMILIAR MENSAL (SALÁRIOS MÍNIMOS), EM %				
	Até 2	+ DE 2 A 5	+ DE 5 A 10	+ DE 10 A 20	+ DE 20
TOTAL – BRASIL	27	32	19	10	6
Sudeste	18	32	24	13	8
Nordeste	47	30	9	4	3
Sul	22	35	22	11	6
Norte (2)	29	35	17	9	4
Centro/Oeste	27	35	18	9	7

* Salário Mínimo: R\$ 136,00 - Set/1999 - Não computados os sem declaração de renda

O quadro acima demonstra que poucas famílias das regiões sul e sudeste conseguirão se beneficiar da tarifa diferenciada na região sudeste, por exemplo, se considerarmos uma família de 4 pessoas. Isto porque, **muitas dessas famílias têm renda per capita superior a R\$ 120,00 por mês, mas nem por isso deixam de ser pobres**, tendo em vista que o custo vida nos grandes centros é muito mais caro.

Destaque-se que 24% das famílias no sudeste estão na faixa de 5 a 10 salários mínimos, ou R\$ 1.900,00 a R\$ 3.800,00 hoje, o que significa de R\$ 475,00 a R\$ 950,00 *per capita*, realidade que não pode ser ignorada e que demanda atenção por parte do Poder Público, posto que o custo de vida nos grandes centros localizados nessa região implica em pobreza para famílias com os perfis de renda referidos.

Vale destacar que também o Poder Judiciário, provocado pela Pro Teste e Procon por força da propositura de Ação Civil Pública, já reconheceu a ilegalidade dos critérios hoje em vigor. Vejamos a transcrição de parte da Sentença proferida:

 PODER JUDICIÁRIO SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL		
SENTENÇA Nº <u>116</u> /2006-B		
AÇÃO CIVIL PÚBLICA		CLASSE 7300
PROCESSO nº 2004.34.013717-5		
REQTE : PRO TESTE e OUTRO		
REQDO : UNIÃO E ANEEL		
 S E N T E N Ç A 		
Vistos.		
Trata-se de Ação Civil Pública onde se discute a legalidade de norma expedida pela ANEEL que dispõe sobre os critérios para a concessão de subvenção no fornecimento de energia elétrica para consumidores classificados como subclasse residencial baixa renda.		

Com efeito, a permanecerem os critérios previstos na Resolução atacada, restarão violados, a um só tempo, valores como a dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) e o direito a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral (Lei 8.078/90, art. 6º, X) segregando classes economicamente menos favorecidas.

Ora, se dados recentes revelam que 85% das famílias brasileiras sentem dificuldades para chegar ao final do mês com seus rendimentos (fonte: IBGE) e que os gastos com energia elétrica consomem 5% do orçamento das famílias com rendimento per capita de até 1 salário mínimo por mês (30% da população) e 2,5% do orçamento familiar do brasileiro segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE de 2003, é curial que as regras limitativas concebidas pela ANEEL através das Resoluções 485/2002 e 694/2003 estão em desacordo, também, com o princípio da legalidade e proporcionalidade (CF/88, art. 5º).

Vincular o reconhecimento do status de consumidor de baixa renda à participação do cidadão nos programas de distribuição de renda do governo federal não encontra substrato legal onde fincar raízes. Isso porque, quando o art. 1º, §1º da Lei 10.438/2002 fala de "outros critérios de enquadramento a serem definidos pela Aneel", outro não pode ser o entendimento senão aquele relativo a critérios técnicos - a exemplo dos assinalados pelo legislador no mesmo parágrafo.

A não ser assim, ensejaria ao administrador atuar de forma arbitrária, concebendo como critério para o enquadramento situações fáticas pouco ou nada afinadas com aquelas hipóteses erigidas na lei formal.

Diante disso podemos concluir que a ANEEL andou mal na tentativa de regular o instituto do desconto nas tarifas de energia elétrica para a subclasse residencial baixa renda.

Importante mencionar, outrossim, a existência de projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados Federais cujas finalidades consistem justamente da alteração dos atuais critérios, a fim de adequá-los à realidade sócio-econômica brasileira. Os referidos projetos de lei foram apresentados por deputados que acolheram as reivindicações da sociedade civil, a Pro Teste e a União do Movimento de Moradia de São Paulo.

É com base nessa realidade, bem como na dificuldade material do cadastramento que envolve burocracia complexa, materializada pelos municípios e que se contrapõe a natureza do serviço público essencial de energia elétrica que reveste a distribuição de energia elétrica, que as entidades vêm apresentar suas reivindicações.

III. AS RESOLUÇÕES DA ANEEL

Os Contratos de Concessão firmados pela ANEEL com as empresas distribuidoras de energia elétrica prevêm como uma das Tarifas de Fornecimento a classificação Residencial Baixa Renda (Resolução Aneel - 456/2000), onde estão previstos os descontos.

Até hoje não existiu uniformidade no País, nem quanto ao critério e nem até quanto aos limites de consumo em que estão previstos os descontos; existem regras distintas para cada distribuidora:

Assim, se compararmos os limites de grandes Distribuidoras:

- ◆ Eletropaulo, EBE, CPFL e Elektro – 220 kWh
- ◆ Cemig – 180 kWh
- ◆ Copel, Celesc, CEEE – 160 kWh
- ◆ Light, Cerj – 140 kWh

Ou ainda, todas as 65 Distribuidoras no País:

- ◆ Até 220 kWh – 14 Distribuidoras
- ◆ Até 200 kWh – 04 Distribuidoras
- ◆ Até 180 kWh – 09 Distribuidoras
- ◆ Até 160 kWh – 17 Distribuidoras
- ◆ Até 150 kWh – 01 Distribuidoras
- ◆ Até 140 kWh – 20 Distribuidoras

Para as Distribuidoras que tem como limite 220 kWh, os descontos são de:

- ◆ Até 30 kWh 65% de desconto
- ◆ De 31 a 100 kWh 40% de desconto
- ◆ De 101 a 200 kWh 10% de desconto
- ◆ De 201 até 220 kWh 00% de desconto

Os percentuais de descontos e as faixas são os mesmos para as distribuidoras com limite inferior a 220 kWh, apenas o enquadramento se faz em limites inferiores.

Assim, quem consome, por exemplo, 183 kWh, onde o limite seja 220 kWh ou 200 kWh e que atenda os critérios de enquadramento de Baixa Renda, para os primeiros 30 kWh, terá um desconto de 65%, para os 70 seguintes terá um desconto de 40% e para os outros 83 seguintes terá um desconto de 10%. No total, para este exemplo e

fazendo os cálculos, seu desconto será de 37,6% em relação a um consumidor que também consumiu 183 kWh e não está enquadrado como Baixa Renda.

Atualmente, a diferença aumentou, pois o consumidor que não é enquadrado como Baixa Renda tem sua conta acrescida de 2,9%, correspondente à RTE - Recomposição Tarifária Extraordinária. Segundo a legislação, quem é enquadrado como consumidor Residencial Baixa Renda fica livre de RTE. Dependendo das legislações que estão sendo aprovadas pelos Municípios, permitidas que foram pela Emenda Constitucional n.º 39, de dezembro de 2002, o consumidor Baixa Renda pode também ficar livre da COSIP- Contribuição do Serviço de Iluminação Pública.

A Resolução ANEEL n.º 456/2000, que trata das Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, dispõe sobre Subclasse Residencial Baixa Renda:

Art. 2º Para os fins e efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições mais usuais:

...

XXIII - Grupo "B": grupamento composto de unidades consumidoras com fornecimento em tensão inferior a 2,3 kV, ou, ainda, atendidas em tensão superior a 2,3 kV e faturadas neste Grupo nos termos definidos nos arts. 79 a 81, caracterizado pela estruturação tarifária monômnia e subdividido nos seguintes subgrupos:

- a) Subgrupo B1 - residencial;
- b) Subgrupo B1 - **residencial baixa renda**;
- c) Subgrupo B2 - rural;
- d) Subgrupo B2 - cooperativa de eletrificação rural;
- e) Subgrupo B2 - serviço público de irrigação;
- f) Subgrupo B3 - demais classes;
- g) Subgrupo B4 - iluminação pública.

...

Art. 18. A concessionária classificará a unidade consumidora de acordo com a atividade nela exercida, ressalvadas as exceções previstas nesta Resolução.

§ 1º A concessionária deverá analisar todos os elementos de caracterização da unidade consumidora objetivando a aplicação da tarifa mais vantajosa a que o consumidor tiver direito, em especial quando a finalidade informada for residencial, caso em que a classificação será definida considerando as subclasses Residencial, **Residencial Baixa Renda** ou Rural Agropecuária Residencial.

...

Art. 20. Ficam estabelecidas as seguintes classes e subclasses para efeito de aplicação de tarifas:

...

b) **Residencial Baixa Renda** - fornecimento para unidade consumidora residencial, caracterizada como “**baixa renda**” de acordo com os critérios estabelecidos em regulamentos específicos.

Como já dissemos acima, a Lei n.º 10.438, de 26 de abril de 2002, acabou definindo alguns parâmetros a serem obedecidos para enquadramento de consumidores na classe Residencial Baixa Renda, já que consta em seu art. 1º.

§ 1º ... consumidor integrante da Subclasse Residencial Baixa Renda, assim considerado aquele que, atendido por circuito monofásico, tenha consumo mensal inferior a 80 kWh/mês ou cujo consumo situe-se entre 80 e 220 kWh/mês, neste caso desde que observe o máximo regional compreendido na faixa e não seja excluído da subclasse por outros critérios de enquadramento a serem definidos pela Aneel.

...

§ 5º A regulamentação da Aneel de que trata o § 1º, referente aos consumidores com faixa de consumo mensal entre 80 e 220 kWh, será publicada no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias e, ultrapassado este prazo sem regulamentação, será estendido a eles também o critério de enquadramento baseado exclusivamente no consumo mensal.

§ 6º Durante o prazo de que cuida o § 5º, fica mantido o enquadramento eventualmente já existente e aplicável, em cada Região ou Concessionária, aos consumidores com faixa de consumo mensal entre 80 e 220 kWh.

§ 7º Os consumidores com consumo médio mensal inferior a 80 kWh que, em 12 (doze) meses consecutivos, tiverem 2 (dois) consumos mensais superiores a 120 kWh deverão observar os critérios a serem estabelecidos na regulamentação prevista no § 1º.

A regulamentação foi efetuada parcialmente pela ANEEL através da Resolução n.º 246 de 30/04/2002:

Art. 1º Estabelecer as condições para o enquadramento de unidade consumidora com consumo mensal inferior a 80 kWh na subclasse residencial baixa renda.

§ 1º Deverá ser classificada na subclasse Residencial Baixa Renda, a unidade consumidora da classe Residencial que:

I – seja atendida por circuito monofásico ou o equivalente bifásico a dois condutores;

II – tenha consumo mensal inferior a 80 kWh, calculado com base na média móvel dos últimos 12 (doze) meses; e

III – não apresente dois registros de consumo superior a 120 kWh no período a que se refere o inciso anterior.

§ 2º Para os casos em que a ligação da unidade consumidora tiver ocorrido a menos de 12 (doze) meses, deverá ser considerada a média do respectivo período.

§ 3º A unidade consumidora que apresente dois registros de consumo superior a 120 kWh e atenda aos demais critérios da concessionária para classificação na subclasse residencial baixa renda não poderá ser excluída da mesma, até que seja publicada resolução específica da ANEEL regulamentando o assunto.

§ 4º A concessionária deverá discriminar na fatura de energia elétrica os descontos referentes à aplicação da tarifa social, isenção de pagamento do encargo de capacidade emergencial, isenção do pagamento do encargo de aquisição de energia emergencial e isenção da recomposição tarifária emergencial.

Art. 2º Até que seja regulamentado o disposto no § 5º do art. 1º da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, ficam mantidos, cumulativamente, os critérios vigentes de enquadramento na subclasse residencial baixa renda, estabelecidos para cada concessionária.

A Lei n.º 10.438/2002, ao ser editada, estendeu a todos consumidores residenciais até 80 kWh/mês, desde que tenham em suas unidades consumidoras a ligação monofásica, o enquadramento como Baixa Renda sem a previsão da origem dos recursos ou a revisão das tarifas, ignorando o que estava estipulado pelo art. 35 da Lei 9.074/95 com o seguinte teor: *“a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionado à previsão, em lei, da origem de recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário de forma a preservar o equilíbrio econômico financeiro do contrato”*

Em vista de ação judicial e pressões da ABRADEE – Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica, o Governo Federal editou o Decreto n.º 4.336 de 15 de agosto de 2002 dispondo sobre a utilização de recursos da Reserva Geral de Reversão – RGR para o financiamento do benefício tarifário concedido aos consumidores classificados como Baixa Renda, decorrente dos novos critérios estabelecidos pela Lei 10.438/2002.

Determina o Decreto:

Art. 1º O atendimento de consumidores integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda decorrente dos novos critérios estabelecidos no art. 1º da Lei 10.438, de 2002 será financiado às concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS com recursos da Reserva Global de Reversão - RGR.

§ 1º O financiamento de que trata o *caput* restringir-se-á ao montante correspondente à redução de receita da concessionária ou permissionária de distribuição decorrente da aplicação dos critérios de classificação de unidades consumidoras na Subclasse Residencial Baixa Renda, estabelecidos pelo art. 1º da Lei 10.438, de 2002.

...

§ 3º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL estimará o valor a ser financiado para cada concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica, limitando-se a efetiva liberação dos recursos ao montante de redução de receita incorrido que for homologado mensalmente pela ANEEL.

...

§ 5º Os mecanismos previstos no inciso I do § 4º, a serem definidos até 16 de dezembro de 2002, contemplarão recursos para o pagamento do financiamento de que trata este artigo.

Art. 2º O eventual aumento de receita decorrente da aplicação dos critérios de classificação de unidades consumidoras na Subclasse Residencial Baixa Renda estabelecidos no art. 1º da Lei 10.438, de 2002 deverá ser utilizado para modicidade tarifária, segundo mecanismo a ser estabelecido pela ANEEL até 17 de setembro de 2002.

O Decreto n.º 4.336, através de seu artigo 4º, foi que criou, na prática, o novo critério do Baixa Renda, pois estipulou que a ANEEL deveria observar os mesmos critérios sócio-econômico estabelecidos no art. 3º do Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Este Decreto, por sua vez, trata do Programa "Auxílio-Gás", assim fixando como baixa renda a família que atenda, dentre outros, o requisito de possuir renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo.

Em cumprimento ao que determinou a Lei 10.438/2002, que fixou um prazo de 180 dias para que a ANEEL regulamentasse o critério Baixa Renda para a faixa de consumo entre 80 e 220 kWh e seguindo as diretrizes do Decreto n.º 4.336/2002, a ANEEL expediu a Resolução n.º 485 de 29 de agosto de 2002.

Art. 2º Deverá ser classificada na Subclasse Residencial Baixa Renda, sem prejuízo do que determina a Resolução n.º 246, de 2002, a unidade consumidora que tenha consumo mensal entre 80 e 220 kWh, calculado com base na média móvel dos últimos 12 (doze) meses e que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos, com base no Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que instituiu o Programa Auxílio Gás.

I – o responsável pela unidade consumidora que satisfaça a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais:

a) seja inscrito do Cadastroamento Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001; ou

b) seja beneficiário dos programas "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação", ou esteja cadastrado como potencial beneficiário destes programas.

II – a família do responsável pela unidade consumidora possua renda mensal "*per capita*" máxima equivalente a meio salário mínimo definido pelo Governo Federal, a ser comprovado quando do atendimento de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Para fazer jus ao benefício da tarifa social da Subclasse Residencial Baixa Renda, o responsável pela unidade consumidora deverá comprovar junto à concessionária ou permissionária o atendimento de uma das condições de que trata o inciso I deste artigo.

§ 2º Para os casos em que a ligação da unidade consumidora houver ocorrido a menos de 12 (doze) meses, deverá ser considerada a média do respectivo período.

§ 3º Para o cálculo da renda familiar mensal deverão ser obedecidos os critérios definidos no Decreto n.º 4.102, de 2002.

Art. 3º A concessionária ou permissionária deverá discriminar na fatura de energia elétrica de toda a Subclasse Residencial Baixa Renda o valor, em reais, do desconto referente à aplicação da tarifa social e nominar as isenções de pagamento do encargo de capacidade emergencial, do encargo de aquisição de energia emergencial e da recomposição tarifária extraordinária.

Para os novos consumidores a Resolução entrou em vigor de imediato (29/08/2002) e para os que já tinham o benefício foi dado um prazo de mais 90 dias para se enquadrarem nos novos critérios, como abaixo:

Art. 4º Durante um prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir da publicação desta Resolução, fica mantido o benefício da tarifa social de baixa renda para os consumidores que atendam, alternativamente aos critérios de classificação anteriores à Lei n.º 10.438, de 2002, ou os novos critérios estabelecidos nesta Resolução.

Merece destaque, ainda, a edição da Lei 10.762, de 11 de novembro de 2003, criando a Conta de Desenvolvimento Energético e estabelecendo que:

"Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, visando o desenvolvimento energético dos Estados e a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional, nas áreas atendidas pelos sistemas interligados, **PROMOVER A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL E GARANTIR RECURSOS PARA ATENDIMENTO À SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA À MODICIDADE DA TARIFA DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA AOS CONSUMIDORES FINAIS INTEGRANTES DA SUBCLASSE RESIDENCIAL BAIXA RENDA,** devendo seus recursos se destinar às seguintes utilizações".

Ou seja, até a edição da Lei 10.762/2003, os recursos que subsidiaram a tarifa social baixa renda foram, como se viu acima, os provenientes da Reserva Geral de Reversão e, a partir de então, os da Conta de Desenvolvimento Energético, cuja origem está em percentual cobrado nas contas de luz de todos os consumidores brasileiros; todas as classes de consumidores que podem pagar a tarifa cheia estão garantindo que os mais pobres tenham também acesso ao serviço.

Todavia, tem ocorrido desvios injustificáveis e ilegais, pois consumidores com capacidade financeira, por terem ligação monofásica (no Distrito Federal a maioria das ligações são monofásicas, por exemplo) e terem consumo compreendido na faixa de até 80 KWh/mês recebem a tarifa social em detrimento de milhares de consumidores pobres que residem em cidades do sul e sudeste, onde as ligações bifásicas preponderam, o que lhes impede de receber o desconto.

O FATO É QUE O PRIMEIRO PRAZO DE 90 DIAS QUE VENCERIA AINDA EM NOVEMBRO DE 2002 – DIA 28/11/2002. TODAVIA, ATENDENDO À REIVINDICAÇÃO REITERADA DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, FOI PRORROGADO PELA ANEEL PARA 31/03/2003, PELA RESOLUÇÃO N.º 609 DE 05/11/2002 E NOVAMENTE PRORROGADO PELA ANEEL PARA 30/06/2003, PELA RESOLUÇÃO N.º 136 DE 28/03/2003, E ASSIM SUCESSIVAMENTE ATÉ A RECENTE EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO N.º 253, DE FEVEREIRO DESTA ANO, DETERMINANDO QUE OS USUÁRIOS COM CONSUMO ENTRE 161 A 220 KWH/MÊS TÊM ATÉ O DIA 31 DE MAIO PARA COMPROVAR O CADASTRAMENTO EM QUALQUER DOS PROGRAMAS DO BOLSA FAMÍLIA, SENDO QUE O PRAZO É ATÉ O DIA 30 DE SETEMBRO, PARA OS QUE CONSOMEM DE 1 A 160 KWH/MÊS.

A SITUAÇÃO É BASTANTE GRAVE NAS REGIÕES SUL E SUDESTE, NÃO SÓ PELA INADEQUAÇÃO DOS CRITÉRIOS NORMATIVOS EM VIGOR, MAS TAMBÉM EM VIRTUDE DO FATO DE QUE OS MUNICÍPIOS – ENCARGADOS DE PROMOVER E MATERIALIZAR OS CADASTRAMENTOS NOS PROGRAMAS DO BOLSA FAMÍLIA – NÃO ESTÃO PROMOVENDO AS INSCRIÇÕES, NA MEDIDA EM QUE NÃO EXISTEM RECURSOS FEDERAIS A SEREM REPASSADOS AOS CIDADÃOS. OU SEJA, POTENCIAIS BENEFICIÁRIOS DA TARIFA SOCIAL SERÃO EXCLUÍDOS SIMPLEMENTE EM VIRTUDE DO FATO DE AS INSCRIÇÕES ESTAREM FECHADAS NA MAIORIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

IV. OS INDICADORES DE POBREZA

Os indicadores de pobreza utilizados pela legislação em vigor, no caso da distribuição de energia elétrica, são o tipo de ligação elétrica, a renda familiar *per capita*, o perfil de consumo de energia elétrica e o cadastramento em programa social federal.

Existem muitos problemas para adoção dos critérios que estão para entrar em vigor no próximo mês de junho:

- ◆ No sul e sudeste predominam fortemente as ligações bifásicas, o que afasta de imediato o consumidor da possibilidade de receber o desconto na tarifa;
- ◆ Grande parte da população recebe renda informal sem vínculo empregatício e, portanto, não tem como comprovar renda;
- ◆ Existem diferenças regionais que mudam significativamente o poder aquisitivo. Este problema poderia ser superado pela regionalização da renda máxima;
- ◆ É comum que em pequenas residências more grande quantidade de pessoas, ou a existência de cortiços, o que implica que o nível de consumo de energia pode não significar que haja consumo irresponsável de luz;
- ◆ As prefeituras estão com os cadastramentos fechados há anos, o que serviu de justificativa, inclusive, para que a vigência dos critérios adicionais tenham sido adiados desde novembro de 2002 até hoje.

V. O IMPACTO TRIBUTÁRIO NA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA

Tratando do tema ora em tela, não se pode deixar de considerar que a carga tributária incidente sobre as contas pagas pelos consumidores é extremamente pesada e inadequada ao papel que a Constituição Federal atribui para os serviços essenciais.

Hoje, entre ICMS, PIS e COFINS, o consumidor paga mais de 40% de tributos, sendo que apenas em alguns estados da federação o consumidor de baixa renda tem alíquota diferenciada para o ICMS.

Não desconhecemos a dificuldade e complexidade deste aspecto. Porém, é imperativa a abertura de canais de discussão sobre o tema, o que poderia ser facilitado pelo envolvimento e compromisso dos órgãos governamentais competentes, tais como o Ministério das Minas e Energia, Ministério da Fazenda, Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento e CONFAZ.

VI. A URGÊNCIA DE REVISÃO DOS CRITÉRIOS LEGAIS DE ENQUADRAMENTO NA CLASSIFICAÇÃO DE CONSUMIDOR RESIDENCIAL BAIXA RENDA

Os graves efeitos da ausência de uma política adequada para os consumidores de baixa renda de energia elétrica, revertem no desrespeito ao princípio da modicidade tarifária e permitem a conclusão de que é urgente a adoção de condutas administrativas e legislativas que propiciem de forma eficaz o atendimento do direito básico do cidadão ao consumo de serviço essencial.

Todavia, o que temos assistido é que, por conta do alto custo da tarifa para os cidadãos de baixa renda, a inadimplência tornou-se crônica, o que, por sua vez, leva a realização de ligações irregulares, criando situação altamente desvantajosa não só para os consumidores e empresas, mas para toda a coletividade, na medida em que instaurou-se entre os agentes do mercado situações de conflito indesejadas e utilização sem controle de recurso de importância estratégica para o país.

Aduza-se aos problemas acima o fato de que as políticas habitacionais promovidas pelos municípios e estados também têm sido afetadas, pois os cidadãos retirados de favelas e cortiços, que assumem prestações para o pagamento da casa própria passam a inadimplir as correspondentes prestações, por conta do alto custo das tarifas de energia elétrica (gás e água igualmente).

Nessa direção, inevitável reconhecer que a Lei 10.438/2002, ao impor a obrigatoriedade da ligação monofásica, e o Decreto nº 4.336/2002, bem como as Resoluções da Aneel, ao imporem critérios adicionais extremamente excludentes, não têm sido eficientes para garantir o cumprimento de direitos constitucionais e o cumprimento do papel atribuído pela Carta Magna ao Poder Público, quanto à obrigatoriedade de assegurar o acesso ao serviço essencial, afastando-se, conseqüentemente, a finalidade legal da distribuição de justiça social.

A legislação acima referida não atende ao que está disposto nos arts. 1º, 3º, 170 e 175, da Constituição Federal e muito menos ao que está disposto nos arts. 4º, 6º e 22, do Código de Defesa do Consumidor.

Isto porque, vale repetir, especialmente nas regiões sul e sudeste, apenas cidadãos que vivem abaixo da linha da pobreza estariam beneficiados pela tarifa social, caso o cadastramento estivesse viabilizado.

Forçoso reconhecer, entretanto, que O PÚBLICO ALVO DA TARIFA DIFERENCIADA NÃO DEVE SE RESTRINGIR À POPULAÇÃO QUE VIVE ABAIXO DA LINHA DA POBREZA, MAS ALCANÇAR TAMBÉM UMA FAIXA A SER DEFINIDA DA POPULAÇÃO INDISCUTIVELMENTE POBRE que, para manter nível mínimo de dignidade de vida, necessita de descontos para o pagamento das tarifas dos serviços essenciais.

Isto porque, considerando-se que o conceito de pobreza é eminentemente relativo e que o Brasil é um país subdesenvolvido, milhões de consumidores que vivem em condições extremamente desfavoráveis e insatisfatórias – indignas, portanto –, se comparados com os padrões internacionais, estarão excluídos do benefício da tarifa diferenciada.

A renda é um reflexo da realidade social e política não necessariamente ideal; e, no caso do Brasil, de realidade que expressa uma grande concentração de renda na mão de poucos, o que nos permite concluir que só o valor relativo da pobreza entre os Estados do país não é suficiente para garantir o cumprimento do que está determinado na Constituição Federal.

Ao contrário, para se concretizar as atribuições estabelecidas nos arts. 1º, 3º, 5º, inc. XXXII, da Constituição Federal, o Poder Público deve se valer de instrumentos como os serviços públicos para distribuir justiça social e erradicar a pobreza.

Admitir-se que só os que estão abaixo da linha de pobreza se beneficiem da tarifa diferenciada será extremamente prejudicial para o país, na medida em que a não inclusão na subclasse de baixa renda dos cidadãos pobres traz repercussões terríveis para o país, que se refletem em baixos padrões de educação, em violência, desemprego, etc ...

VII. NOSSAS REIVINDICAÇÕES

Pelo exposto e com fundamento nos dispositivos legais invocados, as entidades requerem:

- A) A imediata suspensão da obrigatoriedade do cadastramento nos programas do Bolsa Família, até a revisão dos critérios estabelecidos pela Lei 10.438/2002 e normas regulamentares;
- B) Seja determinado às concessionárias que instalem ligações monofásicas nos conjuntos habitacionais de interesse social, bem como em favelas;