PROJETO DE LEI Nº
(do Sr. Dimas Ramalho)

Institui critérios para enquadramento do *consumidor de baixa renda* de energia elétrica.

Art. 1º Este Projeto de Lei institui critérios para a classificação, na *subclasse Residencial Baixa Renda,* de unidade consumidora de energia elétrica.

Art. 2º O art. 1º da Lei Nº 10.438 de 2002 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º .....

§1º O rateio dos custos relativos à contratação de capacidade de geração ou potência (kW) referidos no caput não se aplica ao consumidor integrante da subclasse Residencial Baixa Renda, assim considerado aquele que 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 outros critérios de enquadramento estabelecidos em lei e regulamentados pela ANEEL." (NR)

Art. 3º Deverá ser classificada na *subclasse Residencial Baixa Renda,* para os fins estabelecidos no art. 1º da Lei Nº 10.438 de 2002, para a determinação de Tarifas de Fornecimento constantes dos Contratos de Concessão de Energia Elétrica, e para as demais finalidades previstas em lei:

I - a unidade consumidora da classe Residencial que tenha consumo mensal inferior a 80 kWh, calculado com base na média móvel dos últimos 12 (doze) meses, e não apresente dois registros de consumo superior a 120 kWh no mesmo período;

II - a unidade consumidora que tenha consumo mensal entre 80 kWh e 220 kWh, calculado com base na média móvel dos últimos 12 (doze) meses e que, alternativamente:

a) o responsável pela unidade esteja inscrito ou seja beneficiário de programas sociais implementados pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal, devendo comprovar junto à concessionária ou permissionária sua condição de inscrito ou beneficiário do programa social, ou;

b) atenda cumulativamente os seguintes requisitos:

i) Ter área construída máxima de até 90 metros quadrados, comprovada preferencialmente pelo interessado através de cópia do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano do imóvel;

ii) Ter padrão de construção médio ou inferior, cuja verificação poderá ser feita pelo responsável pela unidade consumidora, mediante a apresentação do IPTU, ou pela concessionária ou permissionária junto à área cadastral do Município;

iii) Que não possuam características de uso de veraneio cuja verificação será feita pelo Concessionário; ou

c) Estar incluído nos cadastros de pobreza dos Municípios, nos casos de unidades consumidoras constituídas como favelas, cortiços ou outras formas de ocupação não regular.

§ 1º 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.

§2º Até que seja regulamentado o disposto neste artigo, ficam mantidos, cumulativamente, os critérios vigentes de enquadramento na subclasse Residencial Baixa Renda, estabelecidos para cada concessionária.

§3º Para os fins do disposto no inciso I, 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.

Art. 4º 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.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Motivou a proposta de PL que estabeleça novos critérios para a tarifa social baixa renda a inadequação entre os critérios hoje vigentes e a realidade sócio-econômica brasileira, que tem levado entidades de defesa do consumidor a se mobilizarem para a reformulação das regras reguladoras do tema.

Uma dessas instituições, a PRO TESTE – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, faz parte de um movimento para a modificação do sistema vigente para a tarifa de energia elétrica para os consumidores de baixa renda, junto com o Instituto Ilumina, Fundação Procon de São Paulo, Comissão de Privatizações da OAB/SP, Sindicato dos Engenheiros de São Paulo e Instituto Polis, que encaminharam a este Parlamentar, estudos que fizeram com o objetivo de solicitar as modificações necessárias à Aneel e ao Ministério das Minas e Energia, a fim de que fosse promovida análise a respeito da possibilidade de apresentação de projeto de lei.

A indiscutível importância do tema, com repercussões nacionais, nos inspirou para apresentar projeto de lei, cuja urgência decorre do fato de que, no último dia 31 de março, entrou em vigor nova regulamentação da Aneel, que implica no indesejável resultado de exclusão de milhões de consumidores da classificação baixa renda, o que resultará em aumento da inadimplência e de ligações clandestinas, assim como as razões expressas abaixo.

Com o processo preparatório ao Programa Nacional de Desestatização – PND, que propiciou a paulatina privatização das distribuidoras de energia elétrica de vários estados brasileiros, a lógica que orientava a fixação do valor das tarifas de energia elétrica no Brasil foi significativamente alterada.

Após a promulgação da Lei 8.631/93 - 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, segundo dados da ANEEL. Houve, então, a inversão do subsídio cruzado, que até 1994 tinha como beneficiário do sistema o pequeno consumidor residencial. Houve, também, alteração nos percentuais de descontos, que foram progressivamente reduzidos ao longo da década de 1990.

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, o que é notoriamente baixo mesmo para padrões de consumo latino-americanos.

Podemos afirmar, então, que quem pagou mais caro pelo processo de privatização do setor elétrico foi o consumidor, especialmente o de baixa renda, ferindo 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.

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

descontos. Essa política de preços sociais é, porém, ineficiente e injusta, contendo diversos problemas que o presente Projeto de Lei visa sanar.

Até a edição da Medida Provisória Nº 14, de dezembro de 2001, convertida na Lei 10.438, de abril de 2002, foram as distribuidoras privadas que promoveram o estudo para definir tarifas de baixa renda, assim como a Eletrobrás antes delas. Os critérios assim determinados foram homologados pela ANEEL expressamente ou por decurso de prazo. Ou seja, transferidas as empresas para a iniciativa privada, não houve por parte nem do Poder Legislativo, nem por parte da ANEEL – instituída após o início do processo de privatização – a edição de normas que regulassem essa situação.

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 quem consome de 0 a 80 KWh/mês é considerado automaticamente baixa renda e aqueles que consomem de 81 a 220 KWh/mês, desde que cadastrados em programas sociais federais, como o bolsa escola, auxílio gás, bolsa alimentação, para o que devem comprovar terem renda familiar *per capita* não superior a meio salário mínimo, podem se dirigir à concessionária e, provando que tem ligação monofásica, beneficiar-se da tarifa diferenciada.

A Lei n.º 10.438, de 26 de abril de 2002, em seu art. 1º, acabou definindo alguns parâmetros a serem obedecidos para enquadramento de consumidores na classe Residencial Baixa Renda. Porém o Decreto n.º 4.336 , através de seu artigo 4º, foi que criou, na prática, o novo critério do Baixa Renda para unidades consumidoras de 80 a 220 kWh/mês, estipulando 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.

Cumprindo a determinação da Lei Nº 10.438/2002 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, que classifica na Subclasse Residencial Baixa Renda a unidade consumidora que tenha consumo mensal entre 80 e 220 kWh e (i) seja inscrito do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal ou beneficiário dos programas "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação” ou (ii) possua renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo.

Assim sendo, os indicadores de pobreza utilizados pela legislação em vigor, no caso da distribuição de energia elétrica, são a renda familiar *per capita*, o tipo de ligação elétrica, o padrão de moradia e o perfil de consumo de energia elétrica.

Trata-se de critério nacional, que não leva em consideração as desigualdades regionais.

A pobreza é conceito relativo e que varia de região para região e apresenta grande variação até mesmo dentro de um único Estado. Sendo assim, a aplicação de um critério nacional, necessariamente, prejudicará consumidores em benefício de algumas distribuidoras em dada região e o inverso ocorrerá em outras regiões. Existem diversos problemas para adoção de um critério de renda máxima:

i. Grande parte da população recebe renda informal sem vinculo empregatício;
ii. São as famílias que declaram suas rendas. Isto significa que as concessionárias teriam que, além de coletar a informação, preocupar-se com sua veracidade, o que, por sua vez, tornaria os custos do programa proibitivos para sua implementação;
iii. Existem diferenças regionais que mudam significativamente o poder aquisitivo. Nas Regiões Norte e Nordeste realidades como cortiços, grandes aglomerados urbanos, utilização pelos pobres de eletrodomésticos (comprados ou doados), necessidade maior de água quente, maior oferta de trabalho e maior acesso à renda, além de custo de vida mais alto, comuns nas Regiões Sul e Sudeste não ocorrem, por exemplo.

Um programa social pode ser dito eficiente se é capaz de definir claramente seu público alvo, incluir o maior número possível de indivíduos como beneficiários e excluir o maior número possível dos indivíduos que estão fora desse grupo. Essa abordagem de avaliação de programas de combate a pobreza têm sido amplamente recomendada por organismos internacionais como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, haja visto que quanto mais efetivos e eficientes os mecanismos, maior a probabilidade de que os investimentos públicos sejam realmente canalizados em direção aos mais necessitados.

Porém, estudo realizado pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas mostra o nível insatisfatório de acesso a tarifas diferenciadas, dada a legislação atual.

Foram investigados 2059 casos dos quais 377 eram pobres e 1682 não pobres, de acordo com o critério da linha de pobreza. As estimativas de pobres e não-pobres derivadas do modelo são apresentadas na tabela a seguir, comparando o mecanismo de *target* utilizado pelas concessionárias que atendem ao Estado de São Paulo (LIGHT, CERJ, CENF) e uma nova proposta da Fipe, baseada em indicadores de pobreza distintos da renda familiar.

Comparação entre os mecanismos de alcance:
Concessionárias *versus* projeto FIPE

Cortes: os chefes de família são pobres quando o consumo familiar de energia menor ou igual a ...				
	50 KW/h	100 KW/h	150 KW/h	Proposta
Pobres incluídos	7,65%	30,61%	**55,94%**	**48,28%**
Pobres excluídos	92,35%	69,39%	**44,06%**	**51,72%**
Não-pobres incluídos	4,85%	23,95%	**44,41%**	**11,77%**

Destacamos que os percentuais de pobres não-incluídos, refletem sempre um número inadmissível, tendo em vista que se trata de serviço público essencial e que a universalização é uma das principais finalidades a ser alcançada com o benefício da tarifa diferenciada. O alto percentual de não-pobres incluídos, além disso, é absolutamente ilegal.

Diante desse quadro, estamos propondo, com o presente Projeto de Lei, novos critérios para a classificação, na *subclasse Residencial Baixa Renda,* de unidade consumidora de energia elétrica. Nossa proposta segue alguns princípios norteadores:

Primeiro, acreditamos 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 da população qualificada como pobre, segundo critérios objetivos.

Isto porque, considerando-se que o conceito de pobreza é algo 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.

Segundo, os critérios utilizados para alcançar a faixa pobre da população devem ser objetivos, facilmente observados, portanto sem grandes custos aos consumidores ou distribuidoras de energia elétrica, e fazer uma correspondência o mais próximo possível com o nível de pobreza que buscam definir, incluindo o maior número de famílias pobres do programa de tarifas baixas e, ao mesmo tempo, excluindo o maior número de não-pobres do programa.

Os indicadores que estamos propondo, condizentes com os objetivos acima, são o perfil de consumo aliado a (i) a renda familiar do consumidor (ser beneficiário de programas sociais); ou (ii) características da residência do consumidor facilmente comprovadas por documentos como o IPTU ou ITR e estritamente relacionadas com o nível de pobreza (ter área construída máxima de até 90 metros quadrados, com padrão de construção médio ou inferior, excluindo residências de uso de veraneio); ou, ainda, (iii) estar o consumidor incluído nos cadastros de pobreza dos Municípios, nos casos de unidades consumidores constituídas como favelas, cortiços ou outras formas de ocupação não regular.

Dois elementos bastante palpáveis para serem observado são a área construída de residência, informação que pode ser facilmente comprovada pelo consumidor apresentando cópia de seu IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, bem como o padrão da construção, igualmente de fácil constatação pela companhia distribuidora, nas oportunidades em que vai medir o consumo.

Todos os municípios cobram IPTU, este tem por base de cálculo o valor venal do imóvel e, por sua vez, este valor tem por base o valor do terreno e mais o valor da edificação. Assim, a adoção do documento do IPTU ou ITR, como comprovante de condição social evita impor custo adicional para as distribuidoras, afastando, por outro lado, grande ônus probatório para o consumidor.

Os municípios para enquadramento das edificações por padrões de construção e conseqüente valoração do metro quadrado construído os separam por diferentes padrões, como exemplo, padrão A, B, C e D ou ainda, precário, modesto, médio, superior, fino e luxo. Entendemos que somente deveriam ser excluídos da classificação residencial baixa renda o imóvel que apresentar padrão de construção acima de modesto.

Devem também ser contemplados os consumidores que habitam a zona rural, e, portanto, pagam ITR – imposto territorial rural, aplicando-se a eles os mesmos critérios por região e tomando-se em conta área do imóvel e padrão da construção, definidos de acordo com os padrões regionais.

Nossa proposta exclui, ainda, o requisito do tipo de ligação, pois entendemos que o fato de a ligação ser monofásica ou bifásica não é indicativo de renda. Para tanto, faz-se necessário alterar-se a Lei 10.438/2002.

Contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, de de 2004

Dep. Dimas Ramalho
PPS/SP