

PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o PLC nº 12, de 2008 (nº 1946, de 1999, na Câmara dos Deputados), que “altera as Leis nºs 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências”.

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

Após aprovação pela Câmara dos Deputados, vem à apreciação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o Projeto de Lei da Câmara nº 12, de 2008 (nº 1946/99 na Casa de origem), de autoria do então Deputado GILBERTO KASSAB, que “altera as Leis nºs 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências”.

A proposição foi apresentada em 1999 e, no mesmo ano, apensada ao PL nº 1.921, de 1999, e posteriormente arquivada. Em fevereiro de 2008, foi desarquivada, desapensada e encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Nessa Comissão, foi designado relator o Deputado LEONARDO PICCIANI. Aprovada por unanimidade em caráter terminativo, a proposição foi remetida ao Senado Federal.

O projeto destina-se a aperfeiçoar alguns procedimentos relativos à tarifa social de energia elétrica, criada pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. O art. 1º define uma escala de descontos tarifários em função do nível de consumo. O art. 2º define os consumidores elegíveis para tais descontos, a saber, moradores inscritos no Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais (CadÚnico) ou recipientes do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social. O art. 3º estende os benefícios da tarifa social aos moradores de baixa renda em áreas de ocupação não-regular, em

habitações multifamiliares irregulares ou em empreendimentos habitacionais de interesse social.

Adicionalmente, a proposição define deveres e responsabilidades de beneficiários e de concessionárias. O art. 4º requer que os beneficiários avisem as concessionárias de mudanças de endereço. O art. 5º determina que o Poder Executivo informe a todas as famílias inscritas no CadÚnico seu direito à tarifa social. O art. 6º, por sua vez, ordena às concessionárias que dêem ampla divulgação do benefício aos consumidores. O art. 7º atribui às concessionárias distribuidoras de energia a responsabilidade de instalar, quando tecnicamente possível, medidores de energia para as famílias residentes em habitações multifamiliares irregulares de baixa renda.

O art. 8º prevê a não-continuidade da concessão de descontos às famílias que não atendam aos critérios estipulados no art. 2º. O art. 9º estende o benefício à unidade consumidora com renda mensal de até três salários mínimos e que tenha entre seus membros portador de doença ou patologia cujo tratamento requeira o uso continuado de equipamentos que necessitam de energia elétrica. O art. 10 prevê a possibilidade de ampliação do cadastramento em função de linhas de pobreza regionais. O art. 11 exige que as faturas de energia elétrica dêem destaque à lei que criou a tarifa social e também às alíquotas e aos tributos aplicados.

O art. 12 estabelece que resolução da ANEEL definirá os critérios para a interrupção do fornecimento de energia. O art. 13 responsabiliza as concessionárias de distribuição pelos custos de instalação dos padrões de entrada de novos consumidores beneficiados pela tarifa social. O art. 14 atribui também às concessionárias a responsabilidade pelos custos de aquisição e distribuição dos equipamentos associados à medição e ao faturamento da energia vendida a consumidores que trabalham com irrigação e aquicultura familiar.

O art. 15 altera a Lei nº 9.991, de 2000, para ampliar o prazo durante o qual vigorarão as atuais exigências de investimento em eficiência energética. O art. 16 altera a Lei nº 10.925, de 2004, de modo a reduzir a zero a alíquota de PIS/PASEP e COFINS sobre a tarifa social. O art. 17 altera a redação da Lei nº 10.438, de 2002, de modo a alterar a referência à tarifa social quando a exclui do rateio dos custos da contratação de capacidade de geração ou potência (kW) pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE).

Durante a tramitação nesta Comissão, o projeto recebeu duas emendas do Senador Antonio Carlos Valadares. A Emenda nº 1 - CAE destina-se a substituir a expressão “subclasse residencial baixa renda” por “classe residencial baixa renda, por considerar que a palavra “subclasse” associará aos beneficiários o estigma de inferioridade. Já a Emenda nº 2 - CAE acrescenta ao art. 12 dois parágrafos que restringem o direito das distribuidoras de interromper o fornecimento de energia aos usuários beneficiários da Tarifa Social.

II – ANÁLISE

O projeto original, apresentado em 1999, tinha como objetivo criar uma tarifa social de energia elétrica, de modo a “permitir o acesso dos mais necessitados a um insumo verdadeiramente indispensável no mundo atual – a energia elétrica – a preços módicos, adequados à capacidade de consumo dessa parcela da população”. Na sua Redação Final, procurou incorporar aperfeiçoamentos ao programa de Tarifa Social instituído pela Lei nº 10.438, de 2002.

Até meados da década de noventa, cada concessionária de distribuição era responsável pela identificação dos segmentos de baixa renda que fariam jus a uma tarifa social e pela definição do acréscimo na tarifa dos demais consumidores para compensar os descontos concedidos. Em 1995, o Departamento Nacional de Energia Elétrica (DNAEE) instituiu a Subclasse Residencial Baixa Renda. As empresas continuavam responsáveis pela caracterização das unidades beneficiárias, mas tinham que submeter suas avaliações ao DNAEE para aprovação.

A partir da Lei nº 10.438, de 2002, o benefício da Subclasse Residencial Baixa Renda passou a ser concedido a:

- 1) todas as famílias atendidas por circuito monofásico e com consumo médio inferior a 80 kWh/mês nos últimos 12 meses e que não apresentem dois registros de consumo superior a 120 kWh/mês no período, ou;
- 2) famílias com consumo entre 80 kWh/mês a 220 kWh/mês, desde que observem o máximo regional (que varia de 140 kWh/mês a 220 kWh/mês) e comprovem a condição de baixa renda a partir da inscrição no

Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) ou em programas sociais como o Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás.

Como parcela significativa dos consumidores que faziam jus ao benefício não estava em condições de comprovar o cadastramento no CadÚnico de imediato, foram criados critérios de transição, ainda vigentes, como a possibilidade de a família, que se julgar apta a ser beneficiária da Tarifa de Baixa Renda, se autodeclarar junto à sua concessionária de energia elétrica.

Desde sua criação, a tarifa social tem desempenhado importante papel na política de inclusão social. Em dezembro de 2007, o programa atendia aproximadamente 18 milhões de unidades consumidoras e, em 2006, os subsídios corresponderam a R\$ 1,4 bilhão. O programa enfrenta, contudo, uma série de dificuldades que comprometem o alcance de seus objetivos. O critério para identificação dos beneficiários é impreciso, dando margem à exclusão de famílias pobres, que deveriam ser beneficiadas. A fiscalização do grupo-alvo é realizada após a concessão dos benefícios, gerando incompatibilidades entre os conjuntos de consumidores beneficiados e reconhecidos pelo órgão regulador. Por fim, a inconsistência na aplicação das regras gera recorrentes atrasos no ressarcimento de descontos já concedidos, o que compromete o equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de eletricidade, responsáveis pela implementação do programa.

Diante deste quadro, o governo reconheceu que deveria assumir a responsabilidade por identificar os consumidores de baixa renda e que caberia às distribuidoras somente realizar o enquadramento dos beneficiários e implementar a concessão dos benefícios. O governo dispôs-se a aprimorar a sua base de dados de modo a ampliar e melhorar a identificação do grupo-alvo a ser beneficiado e estabelecer rotinas de verificação e controle para garantir a adequada aplicação dos recursos envolvidos no programa.

No intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do programa, o relator do PLC nº 1.946, de 1999 apresentou substitutivo, aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados, que define com maior precisão os beneficiários. Em particular, condiciona a concessão do benefício à inscrição da família no CadÚnico e estabelece a utilização de critério único para todo o País visando evitar favorecimentos e distorções regionais. Ademais, o projeto tem o mérito de ser flexível e aceitar a inclusão de moradores de habitações multifamiliares irregulares e de famílias com algum membro portador de doença que exija o uso de equipamentos elétricos.

O projeto tem também o mérito de atribuir a beneficiários e concessionárias certas responsabilidades. Os beneficiários obrigam-se a comunicar eventuais mudanças de endereço e as concessionárias responsabilizam-se por informar a todas as famílias inscritas no CadÚnico sobre a tarifa social, dar ampla divulgação da tarifa nas respectivas áreas de atuação, além de explicitar na fatura as alíquotas e os valores dos tributos e encargos incidentes sobre as tarifas.

Não obstante os avanços introduzidos pelo projeto, gostaríamos de propor alguns aperfeiçoamentos, destinados sobretudo a facilitar a operacionalização da Tarifa Social. Em particular, recomendamos que o detalhamento dos descontos, ora explicitado nos incisos do art. 1º, seja remetido para regulamentação pelo Poder Executivo, pois, desta forma, será mais fácil introduzir as futuras modificações que se fizerem necessárias. Contudo, a título de balizamento, a lei deve fixar o limite superior a partir do qual não será permitido o enquadramento como Subclasse Residencial Baixa Renda.

Por outro lado, sugerimos que os descontos previstos na lei sejam concedidos unicamente em função do critério de renda, e não do consumo mensal, para evitar que consumidores de alta e média renda possam vir a usufruir dessas vantagens. Por essa razão, propomos a supressão, no art. 2º, do inciso III e seu § 1º. Seguindo o mesmo entendimento, o benefício concedido às famílias que tenham membros portadores de doença ou patologia cujo tratamento requer o uso continuado de aparelhos elétricos deve ser mantido, porém condicionado à inscrição no CadÚnico.

No intuito de promover a eficiência energética e o uso racional da energia elétrica entre os consumidores de baixa renda, gostaríamos de prever a possibilidade de o Poder Executivo vincular a concessão de benefício tarifário à adesão dos consumidores a programas que incentivem o uso racional da energia elétrica. Essa participação em programas que buscam maior eficiência ensinará uma redução não apenas na conta total desses consumidores, mas também no ônus suportado pelos demais consumidores que financiam essa subvenção.

Quanto à possibilidade, prevista no art. 3º, de beneficiar moradores em áreas de ocupação não-regular, em habitações multifamiliares irregulares ou em empreendimentos habitacionais de interesse social, acreditamos que as condições para tais benefícios devem ser objeto de

regulamentação do Poder Executivo. Trata-se de matéria por demais complexa para que possa ser adequadamente regulada por lei.

Adicionalmente, ao invés de exigir o simples encaminhamento da relação de cadastrados ao Poder Concedente, conforme consta do § 2º do art. 5º, sugere-se que haja um processo regular de compatibilização da relação de cadastrados produzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela ANEEL. Dessa forma, estimula-se a troca sistematizada de informações entre os responsáveis pela operacionalização dessa política.

Gostaríamos, também, de propor que seja remetida para a regulamentação do Poder Executivo a questão da instalação de medidores de energia em habitações multifamiliares irregulares de baixa renda, tratada no art. 7º. Como ressaltado anteriormente, trata-se de matéria por demais complexa para ser tratada adequadamente em lei.

Por outro lado, tendo em vista a existência de consumidores beneficiários que deverão perder essa vantagem em função de não se enquadrarem como de baixa renda, é importante que a lei fixe um prazo de transição para que os consumidores efetivamente de baixo poder aquisitivo consigam seu cadastramento junto ao MDS. Recomendamos, portanto, a inclusão, no parágrafo único do art. 8º, da expressão *dentro do prazo de até 12 meses contados a partir da entrada em vigência desta Lei*.

No que diz respeito à possibilidade, prevista no art. 10 do projeto, de ampliação do cadastramento em função de linhas de pobreza regionais, consideramos que o tema é complexo, de difícil operacionalização, e sua inclusão em lei pode gerar polêmica entre os estados das regiões menos desenvolvidas. Além disso, pode dar ensejo a distorções no tratamento de consumidores de regiões diferentes. Recomendamos que o artigo seja suprimido.

O art. 11 requer que conste das faturas de energia elétrica enviadas aos consumidores a informação de que a Tarifa Social foi criada pela Lei nº 10.438, de 2002. Julgamos desnecessário a inclusão desse comando, inclusive porque a tarifa social é prática no Setor Elétrico Brasileiro desde a década de 80. A Lei apenas regulamentou a prática e definiu critérios gerais para a concessão do benefício. Ademais, trata-se de matéria típica de regulação da ANEEL. Em contrapartida, consideramos muito importante exigir das distribuidoras que discriminem nas faturas as alíquotas efetivamente praticadas e os valores dos tributos e encargos incidentes sobre

as tarifas. Por isso, recomendamos a supressão do *caput* do artigo e a transformação de seu parágrafo único em *caput* do artigo.

O projeto prevê, no seu art. 13, que os custos de instalação dos padrões de entrada de novos consumidores beneficiados pela Tarifa Social correrão por conta das distribuidoras. Ora, sabe-se que essas empresas terão necessariamente de repassar esse custo para seus consumidores, sob pena de comprometer seu equilíbrio econômico-financeiro. O resultado será um aumento das tarifas em todo o País e, por essa razão, sugerimos a supressão do artigo. O mesmo posicionamento temos em relação ao teor do art. 14, que atribui às distribuidoras a responsabilidade pelos custos de aquisição e instalação dos equipamentos associados ao processo de medição e faturamento da energia vendida aos consumidores que exercem atividades de irrigação e aquicultura. Recomendamos a supressão do art. 14. Segundo estimativas de entes setoriais, os custos associados aos artigos 13 e 14 poderiam gerar um aumento de mais de 4% na tarifa, em média.

No seu art. 15, o projeto propõe alterações ao art. 1º da Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, que *dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica*. Concordamos com a extensão do prazo durante o qual será exigida a aplicação de percentuais mínimos da receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento e em programas de eficiência energética. Apoiamos também a inclusão de parágrafo único que veda a aplicação dos recursos dos programas de eficiência energética na ampliação das redes das distribuidoras ou na realização de novas ligações. Não aprovamos, contudo, a inclusão do inciso V, que requer que distribuidoras apliquem, no mínimo, 60% dos recursos dos seus programas de eficiência energética em atividades tais como a distribuição de lâmpadas e geladeiras mais eficientes. Essas ações já são realizadas sem a necessidade de lei e, ademais, o novo dispositivo não impõe, efetivamente, uma obrigação, uma vez que o uso da expressão *tais como* implica uma lista aberta.

Por fim, o art. 16 do projeto altera também o art. 1º da Lei nº 10.925, de 2004, que reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS para determinadas atividades. Propõe-se que a energia elétrica para consumidores beneficiados pela Tarifa Social de Energia Elétrica seja

incluída no rol dos produtos com alíquota zero de PIS/PASEP e COFINS. Embora não sejam os, em princípio, contrários à concessão dessa isenção, acreditamos ser mais prudente aguardar até que seja conhecido o número de consumidores a serem beneficiados, para que se possa melhor estimar a renúncia fiscal. A referida isenção só deveria ser concretizada após a efetiva implementação das novas diretrizes aplicáveis à Tarifa Social. Sugerimos, portanto, a supressão do art. 16.

Quanto às emendas apresentadas pelo Senador Antônio Carlos Valadares, consideramos inoportunas as alterações propostas. Não é conveniente substituir a expressão "subclasse" porque, além de ela representar tão somente uma categoria dentro da classe maior "residencial", essa nomenclatura vem sendo empregada pelo setor há muito tempo.

Por outro lado, em relação aos dois parágrafos que o Senador deseja acrescentar ao art. 12, destinados a disciplinar as condições para interrupção do fornecimento de energia a beneficiários da Tarifa Social, cremos que, embora justificáveis no mérito, constituem matéria que será melhor regulada pela ANEEL, conforme previsto no *caput* do artigo.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 12, de 2008, na forma do seguinte Substitutivo, com a subemenda apresentada pelo Senador Eduardo Azeredo:

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 12 (SUBSTITUTIVO), DE 2008

Altera as Leis nºs 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002 e dá outras providências.

Art. 1º A Tarifa Social de Energia Elétrica consiste na aplicação, pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas do serviço público de distribuição de energia elétrica, de descontos incidentes sobre a tarifa da classe Residencial às unidades consumidoras integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda, conforme regulamentação do Poder Executivo.

Parágrafo único. Na definição das faixas de consumo sujeitas aos descontos de que trata o *caput*, o Poder Executivo observará o limite superior de 220 kWh/mês.

Art. 2º A Tarifa Social a que se refere o art. 1º desta Lei será aplicada para as unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, desde que atendam a pelo menos uma das seguintes condições:

I – seus moradores deverão pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou

II – tenham entre seus moradores quem receba o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 1º Excepcionalmente, será também beneficiada com a Tarifa Social a unidade consumidora habitada por família com renda mensal de até cinco salários mínimos, e que tenha entre seus moradores portador de doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica, nos termos do regulamento do Poder Executivo.

§ 2º A Tarifa Social será aplicada somente a uma única unidade consumidora por família de baixa renda.

§ 3º O Poder Executivo poderá vincular a concessão do benefício tarifário, quando cabível, à adesão da unidade consumidora de baixa renda a programas que incentivem o uso racional da energia elétrica e a eficiência energética.

Art. 3º Sob pena da perda do benefício, os cadastrados na Tarifa Social, quando mudarem de residência, deverão informar o seu novo endereço para a concessionária distribuidora de energia elétrica, que fará as devidas alterações, comunicando à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Art. 4º O Poder Executivo deverá informar a todas as famílias inscritas no CadÚnico, que atendam às condições estabelecidas nos incisos I ou II do art. 2º desta Lei, o seu direito à Tarifa Social de Energia Elétrica.

§ 1º Para atender ao disposto no *caput* deste artigo, será disponibilizado ao responsável pela unidade familiar o seu respectivo Número de Identificação Social (NIS), acompanhado da relação do NIS dos demais familiares.

§ 2º Periodicamente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Agência Nacional de Energia Elétrica deverão compatibilizar e atualizar a relação de cadastrados que atendam aos critérios fixados no artigo 2º desta Lei.

Art. 5º As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica deverão dar ampla divulgação desta Lei aos consumidores nas respectivas áreas de atuação.

Art. 6º As unidades consumidoras atualmente classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, nos termos da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e que não atendam ao que dispõem os incisos I ou II do *caput* do art. 2º desta Lei, deixarão de ter direito ao benefício da Tarifa Social.

Parágrafo Único. No regulamento desta Lei, o Poder Executivo definirá os procedimentos necessários para, dentro do prazo de até 12 meses contados a partir da entrada em vigência desta Lei, excluir do rol dos beneficiários da Tarifa Social as unidades consumidoras a que se refere o *caput*.

Art. 7º As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica deverão discriminar nas faturas de seus consumidores as alíquotas efetivamente praticadas e os valores dos tributos e encargos incidentes sobre as tarifas de energia elétrica, conforme regulação da ANEEL.

Art. 8º Os critérios para a interrupção do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento pelas unidades consumidoras beneficiadas pela Tarifa Social, bem como o parcelamento da dívida, deverão ser objeto de resolução emitida pela ANEEL.

Art. 9º O art. 1º da Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º

I – até 31 de dezembro de 2015, os percentuais mínimos definidos no *caput* deste artigo serão de 0,50% (cinquenta centésimos por cento), tanto para pesquisa e desenvolvimento, como para programas de eficiência energética na oferta e no uso final da energia;

.....

III – a partir de 1º de janeiro de 2016, para as concessionárias e permissionárias cuja energia vendida seja inferior a 1.000 (mil) GWh por ano, o percentual mínimo a ser aplicado em programas de eficiência energética no uso final poderá ser ampliado de 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) para até 0,50% (cinquenta centésimos por cento);

Parágrafo único. Os recursos dos programas de eficiência energética não poderão ser usados para ampliação das redes das distribuidoras ou para a realização de novas ligações.” (NR)

Art. 10. O § 1º do art. 1º e art. 3º da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, passam 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* deste artigo não se aplica ao consumidor beneficiado pela Tarifa Social de Energia Elétrica, integrante da Subclasse Residencial Baixa Renda.

..... (NR)

Art. 3º

I –

c) o valor pago pela energia elétrica adquirida na forma do inciso I do *caput* deste artigo, os custos administrativos, financeiros e os encargos tributários incorridos pela Eletrobrás na contratação serão rateados, após prévia exclusão do consumidor beneficiado pela Tarifa Social de Energia Elétrica, integrante da Subclasse Residencial Baixa Renda, entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo Sistema Elétrico Interligado Nacional, proporcionalmente ao consumo verificado;

.....
 II –

i) o valor pago pela energia elétrica adquirida na forma do inciso II do *caput* deste artigo, os custos administrativos, financeiros e os encargos tributários incorridos pela Eletrobrás na contratação serão rateados, após prévia exclusão do consumidor beneficiado pela Tarifa Social de Energia Elétrica, integrante da Subclasse Residencial Baixa Renda, entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo Sistema Elétrico Interligado Nacional, proporcionalmente ao consumo verificado.

..... (NR)

Art. 11. Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

Art. 12. Ficam revogados os §§ 5º, 6º e 7º do art. 1º da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator