



TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA: UMA REVISÃO DE LITERATURA

SOCIAL ELECTRICITY TARIFF: A LITERATURE REVIEW

<i>Recebido em:</i>	18/07/2020
<i>Aprovado em:</i>	11/03/2021

Daniel da Silva Félix¹

Lucas Emmanuel Silva Teixeira²

Airton Cardoso Cançado³

RESUMO

A Tarifa Social de Energia Elétrica, nos moldes atuais, se constitui em um significativo instrumento para universalização e democratização do fornecimento e consumo de energia elétrica. Este artigo tem como objetivo revisar a literatura e a evolução normativa sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) no Brasil, buscando compreender a contribuição da TSEE a partir dos critérios de elegibilidade dessa política de energia elétrica. Metodologicamente o trabalho preocupou-se em (re)visitar o ordenamento jurídico que

¹ Mestre em Ciências Contábeis (UNISINOS); Especialista em Gestão Pública Municipal (UFMA); Professor do curso de ciências contábeis da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: danyelsilvafelix@gmail.com

² Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. Graduado em Administração pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: lucas.emmanuel@mail.uft.edu.br

³ Estágio Pós doutoral em Administração pela EBAPE/FGV e HEC Montreal; Doutor em Administração pela UFLA; Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Coordenador do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br.



normatizam o programa. Em seguida, foi realizada uma revisão integrada da literatura com artigos, dissertações e teses que tratassem sobre TSEE e seus potenciais desdobramentos. Para a coleta de dados foram utilizadas as bases eletrônicas de dados Google Acadêmico, Scopus, Scielo, Catálogo de Teses e Dissertações CAPES, de dissertações e teses, no período 13 de março de 2020 a 31 de abril de 2020, com o emprego do parâmetro de busca, o termo, “Tarifa Social de Energia Elétrica”. A revisão de literatura sugere um avanço da política pública de energia elétrica, refletido pelos critérios de elegibilidade da política e a sua contribuição na universalização do acesso às famílias de baixa renda.

Palavras-chave: Tarifa Social de Energia Elétrica; Universalização; Energia Elétrica.

ABSTRACT

The Electricity Social Tariff, in the current model, constitutes a significant instrument for the universalization and democratization of electricity supply and consumption. This article aims to review the literature and the normative evolution on the Electricity Social Tariff (TSEE) in Brazil, seeking to understand the contribution of TSEE from the eligibility criteria of this electric energy policy. Methodologically, the work was concerned with (re) visiting the legal system that regulates the program. Then, an integrated literature review was carried out with articles, dissertations and theses that dealt with TSEE and its potential consequences. For data collection, the electronic databases Google Scholar, Scopus, Scielo, CAPES Thesis and Dissertations Catalog, of dissertations and theses were used, from March 13, 2020 to April 31, 2020, using the parameter search term, the term “Electricity Social Tariff”. The literature review suggests an advance in public electricity policy, reflected by the policy's eligibility criteria and its contribution to universal access to low-income families.

Key Words: Electricity Social Tariff; Universalization; Electricity



1. INTRODUÇÃO

As “tarifas sociais” como mecanismo de distribuição de renda e universalização da energia elétrica se proliferaram no Brasil no final da década de 70 e início dos anos 80. Esses programas começaram a ser criados durante o período em que o fornecimento de serviços públicos era predominantemente prestado por empresas estatais. Sob o aspecto político econômico, o surgimento de programas sociais nas concessionárias de distribuição de energia elétrica é marcado pelo indisfarçável crescimento da pobreza (FRANÇA, 1999).

As diferentes iniciativas que estabeleciam esquemas tarifários com o objetivo de propiciar a ampliação do acesso da população de baixa renda à energia elétrica adotaram formas diversas e heterogêneas ao longo do tempo. Essa aplicação em algumas distribuidoras era em grande medida dificultada pelos próprios critérios de elegibilidade. A fragmentação dessas iniciativas, as diferentes e constantes alterações dos critérios para a concessão dos descontos apresentaram reflexos sobre a porção da renda familiar consumida no pagamento da energia elétrica (TAVARES, 2003).

A Lei nº 10.438/2002, que institui o programa Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), unificou os critérios e estabeleceu um programa a nível nacional. Um dos propósitos da lei foi promover uma classificação residencial para consumidores de baixa renda que permite menores tarifas de energia. A classificação foi possível por meio da correlação entre as variáveis rendas e consumo de energia (BRASIL, 2002).

A tarifa social de energia elétrica, nos moldes atuais, se constitui num importante instrumento para universalização do fornecimento de energia elétrica. Consiste em um mecanismo de faixas de descontos que permitem o atendimento de uma parcela do mercado consumidor (famílias de baixa renda) que poderia não ter acesso ao serviço caso não fossem implementados os descontos.



Este trabalho consiste em uma revisão de literatura acerca da Tarifa Social de Energia Elétrica. A acessibilidade das famílias de baixa renda ao programa TSEE e a complexidade de avaliação da política pública foram fatores que motivaram a elaboração da revisão de literatura no sentido de evidenciar a evolução da política TSEE e identificar na literatura os principais condicionantes da efetividade do programa.

A metodologia utilizada é uma revisão de literatura dividida em duas etapas, na primeira foi revisado todo o aspecto normativo, composto por resoluções e normas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), conjunto jurídico normativo (leis e decretos) que regulamentam o programa.

A segunda etapa foi composta pela revisão de literatura de artigos, dissertações, teses, utilizando os termos “tarifa social” e “energia elétrica”. As buscas foram realizadas no Google Acadêmico, Scielo (*Scientific Electronic Library Online*) e o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Os trabalhos foram selecionados obedecendo aos seguintes critérios: i) termo de busca no título; ii) leitura do resumo; iii) leitura completa da publicação. No total foram incluídas na revisão 2 dissertações, 3 artigos, 1 relatório de auditoria do TCU e 1 trabalho de conclusão de curso.

O artigo está dividido em duas seções. A primeira faz uma abordagem da evolução normativa da TSEE sob aspectos regulamentadores da política pública, a segunda parte apresenta uma revisão de literatura, abordando as publicações encontradas que discutem a TSEE sobre o enfoque da política pública de energia elétrica.

2. HISTÓRICO NORMATIVO DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA

O Brasil é um país continental, com inúmeras especificidades regionais, marcadas por desigualdades diversas. Na tentativa de superar tais dificuldades as políticas públicas são importantes instrumentos que o Estado possui para atender os diversos interesses dos múltiplos setores da sociedade. Dentre o conjunto de políticas e programas que buscam



minimizar as assimetrias regionais, a TSEE pode contribuir na redução de desigualdades sociais.

A TSEE é um programa de barateamento do preço da energia elétrica para consumidores residenciais de energia elétrica, especialmente para famílias de baixa renda. O programa TSEE faz uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para reconhecimento do público alvo, a partir dos critérios estabelecidos pela legislação vigente.

Na Tabela 1 são apresentados os instrumentos legais que orientaram o desenvolvimento desta política.

Tabela 1. Evolução Normativa da Tarifa Social de Energia Elétrica no Brasil

ANO	ATO	RESUMO
1995	Portaria Nº 437/95 - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica.	Determina que as concessionárias de distribuição de energia elétrica deveriam apresentar propostas para a definição de critérios de identificação e classificação de consumidores residenciais de baixa renda.
1999	Projeto de Lei 1921, de 21 de outubro de 1999	Projeto de Lei da Tarifa Social no Senado Federal.
1999	Parecer do Projeto de Lei 1921/1999	Relator do Projeto de Lei emite parecer favorável à aprovação da Lei 1921/1999
1999	Projeto de Lei 1946 de 27 de outubro de 1999	Projeto de Lei da Tarifa Social na Câmara dos Deputados
2000	Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000	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, e dá outras providências.



2002	Lei 10.438, de 26 de abril de 2002	Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. <i>Atenção: § 1º; Art. 3º subitem c), i) e § 3º-G</i>
2010	Lei nº 12.212, de 20 de Janeiro de 2010	Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; e altera inciso I, III, V e parágr. único do art. 1º da Lei 9.991 de 24.07.2000; altera parágr. 1º do art. 1º, alínea C do inciso I e alínea I do inciso II do art. 3º, e revoga os parágr. 5º, 6º e 7º art. 1º 10.438 de 26.04.2002; e dá outras providências.
2010	Resolução Normativa Nº 414, de 9 de Setembro de 2010	Estabelece as disposições atualizadas e consolidadas, relativas as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, a serem observadas na prestação e utilização do serviço público de energia elétrica, tanto pelas concessionárias e permissionárias quanto pelos consumidores. <i>Atenção à Seção III, art. 28.</i>
2011	Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011	Regulamenta a aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica; inclui os arts. 31-A e 32-A, e altera os arts. 33 e 42 do Decreto 4.541 de 2002; bem como revoga Decreto 4.336 de 15.08.2002; o Decreto 4.538 de 23.12.2002; o Decreto 4.768 de 27.06.2003; o art. 31 do Decreto 4.541 de 23.12.2002; o art. 2º do Decreto 4.970 de 30.01.2004; e o art. 2º do Decreto 5.029 de 31.03.2004.
2011	Portaria Interministerial nº 630, de 8 de novembro de 2011	Esclarece o art. 2º, § 1º, da Lei no 12.212, de 20 de janeiro de 2010



(Continua)

2012	Resolução Normativa Nº 472, de 24 de Janeiro de 2012	Estabelece a metodologia para apurar a Diferença Mensal de Receita - DMR e o montante de recursos a ser repassado às distribuidoras, em virtude da aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE; altera os artigos 8º, 28, 145, 221 e revoga os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do art. 223 e o anexo VI da Resolução Normativa 414 de 09.09.2010; bem como revoga as Resoluções Normativas 514 de 15.09.2002 e a 89 de 25.10.2004.
2013	Resolução Normativa nº. 572, de 13 de agosto de 2013	Estabelece o procedimento para comprovação do atendimento aos critérios de elegibilidade à concessão da Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE e para validação do cálculo da Diferença Mensal de Receita - DMR.
2016	Lei nº 13.280, de 03 de maio de 2016	Altera a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, para disciplinar a aplicação dos recursos destinados a programas de eficiência energética. <i>Atenção ao item V.</i>
2017	Decreto nº 9.022, de 31 de Março de 2017	Dispõe sobre a Conta de Desenvolvimento Energético, a Reserva Global de Reversão e o Operador Nacional do Sistema Elétrico e dá outras providências.
2017	Resolução Normativa Nº 800 de 19 de Dezembro de 2017	Regulamentação da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE - Decreto nº 9022/2017.
2019	Projeto de Lei 2428/19	Altera a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para modificar as faixas de consumo e os percentuais de desconto aplicados aos beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica.
2020	Medida Provisória nº 950, de 8 de Abril de 2020	Dispõe sobre medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de coronavírus (covid-19). <i>Atenção ao Art 1º.</i>

Fonte: elaborado pelos autores.



A temática no Brasil vem sendo desenvolvida desde a década de 90, e praticada por alguns estados e municípios brasileiros de forma voluntária, sobretudo, direcionada para a população mais carente, no âmbito federal o então Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, por meio da Portaria Nº 437/95 (ANEEL, 1995) determina que as concessionárias de distribuição de energia elétrica deveriam apresentar propostas para a definição de critérios de identificação e classificação de consumidores residenciais de baixa renda.

Contudo, a proposta, não foi acolhida por boa parte das empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica, uma vez que as mesmas justificaram que tal proposta até aquele momento não possuía segurança jurídica que desse conta de tal política e obrigasse as empresas adotarem a tarifa social para energia elétrica.

Após este percurso inicial, o projeto de Lei 118/1999 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999) do Senado Federal de autoria dos Senadores Geraldo Melo e Jose Agripino, ambos do Partido da Social Democracia Brasileira do Estado do Rio Grande do Norte, propuseram a criação de legislação específica que obrigasse as concessionárias de distribuição de energia elétrica à implantação da chamada tarifa social.

Após ter passado pelas instâncias e comissões responsáveis dentro do Senado Federal, em 11 de agosto de 1999, o relator da proposta (SENADO FEDERAL, 1999), o Senador Moreira Mendes, do Partido da Frente Liberal do estado de Rondônia indicou a aprovação à aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 118/1999, apenas com a indicação da supressão do artigo 5º do projeto e renomear o artigo 6º para artigo 5º.

A tarifa social de energia elétrica nasce à sombra da necessidade que o Estado tem de atender as necessidades sociais de uma coletividade, sobretudo a população mais carente. Para se entender com maior precisão a criação da proposta, o contexto naquele momento era de um forte movimento de desestatização de empresas do Governo Federal, particularmente no setor elétrico. O ponto central desta proposta inicial era assegurar a continuidade da



política de preços sociais mesmo após a privatização das distribuidoras de energia elétrica em todo país.

Posterior à aprovação do projeto de lei no senado federal a proposta seguiu para câmara dos deputados em 21 de outubro de 1999, para apreciação dos parlamentares. Já na câmara dos deputados a proposta assumiu o nº 1946/1999, capitaneada pelo então deputado federal Gilberto Kassab, do Partido da Frente Liberal do estado de São Paulo.

Seguindo a mesma justificativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999) dos autores da proposta no senado federal, o deputado Gilberto Kassab defende que tendo em vista as inúmeras desigualdades que marcam a realidade brasileira a Tarifa Social de Energia Elétrica assume a função de reduzir o “verdadeiro *apartheid* social”, classifica assim o deputado, visto que tal política pública poderá “permitir o acesso dos mais necessitados a um insumo verdadeiramente indispensável no mundo atual - a energia elétrica”, tal proposta foi protocolada ainda no dia 27 de outubro de 1999, na Câmara dos Deputados.

Mas somente em 26 de abril de 2002 a Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE foi criada, através deste dispositivo são concedidos descontos para os consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda. Em 2010 por meio da Lei 12.212 de 20 de janeiro e do decreto 7.583 de 13 de outubro de 2013, a política de tarifa social sob a energia elétrica foi regulamentada.

Agora por meio destes instrumentos legais, são concedidos descontos para os consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda, assim os beneficiários possuem isenção do custeio da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e do custeio do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA. Para além destas isenções, no restante da tarifa residencial são empregados os descontos, de modo cumulativo, de acordo com a Tabela 2.



Tabela 2. Tabela de descontos da Tarifa Social de Energia Elétrica - geral

Faixa de Consumo kWh/mês*	Desconto (%)
De 0 a 30 kWh/mês	65%
De 31 kWh/mês a 100 kWh/mês	40 %
De 101 kWh/mês a 220 kWh/mês	10 %
Superior a 220 kWh/mês	0 %

Fonte: Brasil (2010).

* Percentual para aplicação do desconto: B1 subclasse baixa renda.

** Segundo a Medida Provisória nº 950, de 8 de Abril de 2020, entre sua publicação e o dia 1º de junho o desconto para consumo abaixo de 220 kWh/mês foi de 100%.

No meio rural também existe uma política semelhante à tarifa social no meio urbano, intitulada de Tarifa Rural, ela permite reduções cumulativas de 10% a 30% na conta de energia elétrica dos agricultores pertencentes a dois grupos de unidades de consumo: os de fornecimento de alta tensão (acima de 2,3 quilowatt), enquadrados no “grupo A rural”, e os de baixa tensão (abaixo de 2,3 quilowatt), classificados como “grupo B rural”. Como podemos observar na tabela 3.

Tabela 3. Classificação das unidades consumidoras que tem direito ao benefício da tarifa rural.

Grupo/ Subclasse	TUSD ¹ R\$/kW	TUSD ¹ R\$/MWh	TE ² R\$/MWh	Tarifa para aplicação da redução
A, todas as subclasses	10%	10%	10%	Tarifas das modalidades tarifárias azul e verde
B, subclasse Serviço Público de Irrigação	- - -	40%	40%	B1 subclasse residencial
B, demais subclasses	- - -	30%	30%	B1 subclasse residencial

Fonte: BRASIL (2013). ¹ TUSD: Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição. ² TE: Tarifa de Energia.



Cabe ressaltar que a Resolução Normativa nº 800 de 19 de dezembro de 2017 da ANNEEL, com base na Lei nº 10.438, de 2002, no Decreto nº 62.724, de 1968 e no Decreto nº 7.891, de 2013 definem metodologicamente os descontos das unidades consumidoras que desenvolvam alguma das atividades dispostas no Art. 53-J da resolução, tais como, agropecuária rural, agropecuária urbana, residencial rural, cooperativa de eletrificação rural, agroindustrial, serviço público de irrigação rural, escola agrotécnica e aquicultura.

Por outro lado, o valor da tarifa social no meio urbano será calculado sobre a tarifa básica da classe residencial, definida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). As faixas de consumo são frutos ainda do estudo realizado pela ANEEL, por meio de Nota Técnica nº 021/1999 - SCR/ANEEL, de 1º de setembro de 1999, a qual verificou diversos valores máximos para o enquadramento dos consumidores de baixa renda variando entre 140 e 220 kWh, enquanto algumas delas não apresentaram seus critérios ou sequer informaram se dispunham de tal classificação.

As concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica tiveram o prazo de noventa dias, a contar da data de regulamentação desta Lei 12.212/2010, para realizar o cadastramento de seus consumidores que se enquadrem nos critérios definidos para a classe residencial de baixa renda.

A política de tarifa social também abrange famílias indígenas e quilombolas de todo país que possuem o CadÚnico, que atendam aos requisitos da Lei 12.212/2010 disposto no Art2º, no inciso I, onde seus moradores deverão pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Além da exigência de inscrição no Cadastro Único a família deve estar enquadrada com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou II, família que tenha entre seus moradores alguém que receba o benefício de prestação continuada da assistência social, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei no 8.742/1993, assim essas famílias



têm desconto de até 100% até o limite de consumo de 50 kWh/mês (quilowatts-hora por mês), e percebem os descontos, conforme descrita na Tabela 4.

Convém destacar que, mediante a Medida Provisória nº 950, de 8 de abril de 2020, a qual um conjunto de medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, cuja finalidade visa atender a emergência de saúde pública causada pelo da pandemia do COVID-19.

Tabela 4. Tabela de descontos - indígenas e quilombolas.

Faixa de Consumo kWh/mês*	Desconto (%)
De 0 kWh/mês a 50 kWh	100%
De 51 kWh/mês a 100 kWh/mês	40 %
101 kWh/mês a 220 kWh/mês	10 %
Superior a 221 kWh/mês	0 %

Fonte: Brasil (2010). * Percentual para aplicação do desconto: B1 subclasse baixa renda.

No que tange as faixas de consumo, a referida medida provisória estabelece que entre os meses de abril a junho de 2020, as unidades consumidoras que consumirem inferior ou igual a 220 (duzentos e vinte) kWh/mês, o desconto será de 100%, por outro lado aquelas unidades que consumirem energia elétrica superior a 220 (duzentos e vinte) kWh/mês, não terão desconto.

Para participar da política pública de Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), as famílias devem se enquadrar em quesitos da Portaria Interministerial nº 630/2011 (ANEEL, 2011), conforme quadro abaixo:

Quadro 1. Grupos familiares que podem solicitar a TSEE.

**Categoria 1**

- A Família deve ser inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional;

Categoria 2

- Idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais ou pessoas com deficiência, que recebam o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

Categoria 3

- Famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha portador de doença ou deficiência (física, motora, auditiva, visual, intelectual e múltipla) cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica.

Fonte:

Adaptado de Brasil (2010).

O benefício deve ser solicitado à distribuidora de energia elétrica a classificação da residência na categoria baixa renda. É imprescindível notar que não existe limite de prazo ou calendário pré-estabelecido para o cadastramento no benefício.

O consumidor poderá cadastrar-se a qualquer tempo para usufruir do benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica, desde que atenda aos pré-requisitos de classificação, apresente a documentação solicitada e que a concessão do benefício seja validada pela Agência Nacional de Energia Elétrica.

Cabe destacar que cada família tem o direito de receber o benefício em apenas uma residência, em caso de duplicidade o benefício será cancelado.

Um dos cuidados que as famílias beneficiárias da TSEE devem ter é, além de terem seus dados atualizados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, as famílias devem sempre comunicar a distribuidora de energia elétrica sempre que mudar de residência. Desta forma, o benefício será também deslocado da antiga moradia para a nova.



Tabela 5. Documentação necessária para solicitar a TSEE.

CATEGORIA 1	CATEGORIA 2	CATEGORIA 3
<p>- Família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com renda mensal por pessoa menor ou igual a meio salário mínimo: CPF e Carteira de Identidade ou, na inexistência desta, outro documento de identificação oficial com foto; NIS - Número de Identificação Social.</p> <p>- Família indígena ou quilombola: CPF e Carteira de Identidade ou, na inexistência desta, outro documento de identificação oficial com foto. Para os índios que não possuam esses documentos, será admitido apenas a apresentação do RANI (Registro Administrativo de Nascimento Indígena); NIS - Número de Identificação Social.</p>	<p>- Famílias com Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): Número do Benefício (NB); CPF e Carteira de Identidade ou, na inexistência desta, outro documento de identificação oficial com foto; Caso a família seja indígena ou quilombola, deve apresentar também o NIS.</p>	<p>- Famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos que possuem membros portadores de doenças ou com deficiências, que demandam de uso contínuo de energia elétrica para ter tratamento: CPF e Carteira de Identidade ou, na inexistência desta, outro documento de identificação oficial com foto; NIS - Número de Identificação Social; Apresentar o relatório e atestado assinado por profissional médico (homologado pela Secretaria Municipal de Saúde, nos casos em que o médico não atue no âmbito do sistema Único de Saúde - SUS ou em estabelecimento particular conveniado), comprovando a necessidade do uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, necessitem de energia elétrica.</p>



Fonte: adaptado de Brasil (2010).

Após esta visitação aos marcos normativos que lidam com a criação e regulamentação da Tarifa Social de Energia Elétrica, na seção seguinte, será apresentado as contribuições, de trabalhos que foram desenvolvidos sob a ótica dos aspectos teóricos e conceituais da TSEE.

2.1 A Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) Na Literatura

A literatura revisada sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica parte principalmente da análise dos instrumentos legais e normativos que possibilitaram a evolução da TSSE e avança no sentido de entender os principais gargalos e propor medidas alternativas que melhorem a eficiência da TSEE. A pesquisa foi realizada nas bases eletrônicas de dados Google Acadêmico, Scopus, Scielo, e Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, de dissertações e teses, no período 13 de março de 2020 a 31 de abril de 2020, com o emprego do parâmetro de busca, o termo “Tarifa Social de Energia Elétrica”.

Tavares (2003) desenvolve um trabalho no qual descreve de forma sistemática a evolução da política de preços da Tarifa Social de Energia Elétrica no período de 1985 a 2002. Evidenciando, principalmente, com base no universo de beneficiados, modalidade de descontos e critérios para concessão de descontos, as diferenças ao longo desses anos. Segundo o autor de 1974 a 1996, existiam ações de equalização tarifária e descontos em cascata, destinados a todos os consumidores residenciais; a partir de 1996, iniciaram-se ações de descontos apenas ao público de baixa renda a depender da faixa de consumo. Em 2001, o critério passou a ser também o registro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Os esquemas tarifários criados durante a trajetória da Tarifa Social de Energia Elétrica tinham como objetivo, propiciar a ampliação do acesso da população de baixa renda à energia elétrica, garantindo o consumo mínimo essencial, não inibindo o uso mínimo dos eletrodomésticos essenciais para a família, que já dispunham dos equipamentos. Por outro



lado, facilitando às demais famílias adquirirem e usarem os eletrodomésticos essenciais (TAVARES, 2003).

Com essa revisão Tavares (2003) evidencia também como foi realizada a discriminação de preços durante esse período. A discriminação de preços permite às firmas integrantes da Indústria de Serviços Elétricos Brasileira (ISEB) expandir o seu mercado consumidor com a integração das famílias de baixa renda, sem a redução dos preços cobrados dos consumidores residenciais normais, reduzindo o consumo clandestino de energia e ampliando a sua receita.

O autor assinala que durante o período 1985-2002, a melhora no processo de identificação e classificação dos consumidores quanto à sua renda levou a uma progressiva evolução do mecanismo de discriminação de preço. A metodologia e critérios adotados no processo de adequação na identificação de famílias de baixa renda alcançaram um ponto de equilíbrio ao permitir a maximização de lucros e avanços positivos como o aumento da eficiência e redução de perdas, gerando um mecanismo positivo em aspectos sociais com o programa de tarifa social (TAVARES, 2003).

Tavares (2003) pontua que a satisfação da maximização dos lucros e o acesso à rede de fornecimento de energia é um ponto de discussão que mantém um paradoxo. De um lado o desafio de atender aos critérios satisfatórios às instituições do setor energético e do outro propor uma redução da tarifa para atender a um número maior de famílias de baixa renda.

De Paula (2013) mostra que evolução do programa se deu a partir da implementação de sucessivas mudanças partindo das regulamentações e redefinição de critérios. A participação da ANEEL neste processo se inicia com a formulação e publicação das resoluções, a partir de 2002. Inicialmente, a regulamentação do desconto foi descrita nas resoluções nº 246 e nº 485 do mesmo ano.

A resolução nº 246/2002 ampliava o desconto a todas as unidades consumidoras com consumo mensal inferior a 80 kWh, independentemente da renda. A resolução nº 485/2002,



descreve a forma de desconto destinado às unidades consumidoras com consumo mensal entre 80 e 220 kWh (ou limite regional), desde que inscritas no CadÚnico e beneficiárias do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação ou com perfil de renda para acessar estes programas (DE PAULA, 2013).

O Programa Bolsa Família, implementado em 2003, foi importante na linha histórica do programa. A resolução nº 694/2003 da Anatel, estende os descontos para as famílias aptas a receberem os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família (PBF) ou beneficiárias de seus programas remanescentes, inscritas no CadÚnico (DE PAULA, 2013).

Para Tavares (2003) a não definição do público alvo, mesmo que genericamente, pela legislação e pelas sucessivas resoluções era uma das principais críticas ao programa da tarifa social. A legislação e as normas reguladoras não apresentavam o perfil e condições econômicas e sociais das famílias que se pretendia beneficiar. A definição das regras de enquadramento não era suficiente para identificar de fato o público a quem se destinava a TSEE. Segundo o autor, presumir baseado em uma realidade não compreensível de que aqueles que preenchem os critérios de elegibilidade da política são a população alvo, demonstra a fragilidade da política e a razão pela qual a sua aplicação sempre estará envolvida em polêmicas sobre a necessidade de sua ampliação ou restrição.

Diante dessa problemática os critérios de elegibilidade foram questionados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2003, que apontou baixa correlação entre renda familiar e consumo de energia. Com base nas análises realizadas pelo TCU foi constatado que os consumidores de médias e altas rendas que consumiam abaixo de 80kWh/mês eram indevidamente enquadrados na subclasse baixa renda, unidades consumidoras de casas de veraneio ou residências secundárias de pouca utilização eram beneficiadas. Diante desse fato, o TCU recomendou a revisão dos critérios de concessão da TSEE por considerar inadequado o processo de identificação das famílias beneficiárias, pois era necessário utilizar um método



mais eficiente para identificar os consumidores de baixa renda (CAMPELO; VILAÇA; SOUTH, 2003).

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por meio das regulamentações seguiu fazendo alterações, buscando a forma mais adequada para concessão do benefício com as resoluções nº 253/2007 e nº 315/2008, impondo mudanças. Uma mudança significativa foi imposta com a publicação da Lei nº 12.212/2010 resultando na mudança de foco dos critérios básicos, que até então partiam do consumo de cada família, o que gerava algumas distorções. O critério principal, com a lei passa a ser a renda familiar. Com isso o número de pessoas assistidas pelo programa diminuiu.

O processo de estruturação e consolidação do programa TSEE se desenvolve em torno da definição dos critérios de concessão, da capacidade de identificar os beneficiários do programa e da forma de concessão, se seria automática ou solicitada pelo beneficiário. Todo esse processo foi moldado por constates regulamentos que buscavam refinar os principais pontos para fazer com que o programar alcance o seu objetivo que é de fato oferecer o serviço de energia elétrica às famílias baixa renda.

A relevância do uso de dados do CadÚnico é evidenciada a partir da evolução histórica da TSEE na pesquisa de De Paula (2013) que avalia o uso do CadÚnico como uma medida importante na busca do objetivo central de focalização com vistas à universalização do acesso à energia elétrica. E a vinculação e obrigatoriedade do uso do cadastro para o acesso ao programa TSEE contribui para manter atualizado o CadÚnico.

O gargalo no uso do CadÚnico como porta de entrada para os programas sociais, segundo De Paula (2013), consiste na falta de um sistema de consulta com dados de forma mais dinâmica. A informação disponibilizada aos parceiros representa um “retrato” da informação registrada há, aproximadamente, 60 dias. Deste modo, dos desafios mais latentes a ser superado é o atraso do recebimento das informações; é conseguir o acesso a informações imediatas da situação cadastral da família.



Fundamentando a importância do programa TSEE como mecanismo de distribuição de renda, Aguiar, Chagas e Mendonça (2007) avaliaram o impacto do aumento da energia elétrica para as famílias de baixa renda e em que medida acarretou em perda de bem-estar. Para isso, os autores observaram o comportamento dos possíveis determinantes da despesa e do consumo de energia elétrica durante o período 1996-2003, utilizando-se a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), considerando as 10 regiões metropolitanas investigadas em 1996. Os resultados mostram que os custos da tarifa de energia elétrica, relativamente elevados para essa população, mesmo em situações de tarifação social, levaram a uma forte inibição do consumo de energia para essas famílias, se traduzindo, possivelmente, numa piora ainda maior do seu bem-estar (AGUIAR; CHAGAS; MENDONÇA, 2007).

A atual sistemática da TSEE oferece descontos decrescentes, aplicados ao longo de quatro faixas de consumo. Segundo Valente (2013) esse modelo gera dificuldades na implantação de disposições normativas dificultando o entendimento e o poder de escolha dos próprios consumidores, o que pode ser constatado pela sua indiferença ou ausência de resposta para se manter em determinada faixa de consumo. Valente (2013) propõe a adoção de uma única faixa de consumo gratuito, segundo o autor essa sistemática garante o fornecimento ininterrupto de todos os beneficiados pela TSEE, mesmo quando estes eventualmente ficarem inadimplentes, pois a suspensão do fornecimento seria substituída por uma restrição de consumo até o limite da gratuidade – a qual poderia ainda ser gerenciada pelo próprio equipamento de medição, assegurando um mínimo de consumo ao longo de todo o mês.

Para Valente (2013), além de ser mais vantajosa para a maioria dos beneficiários, a faixa única pode aumentar o bem-estar de milhões de famílias sem acarretar em maiores custos tanto para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) como para a concessão, ou seja, para os contribuintes e demais consumidores.



Torquato (2013) chama atenção para a incidência do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) no consumo das residências classificadas em baixa renda e beneficiária da Tarifa Social de Energia Elétrica. A mudança unilateral da política tarifária imposta pelo governo na instituição da TSEE alterou o equilíbrio financeiro dos contratos, acarretando prejuízos para as empresas concessionárias. E para compensar os prejuízos foi criado um mecanismo de indenização para essas empresas, destinado a restabelecer o equilíbrio do contrato que consistente no pagamento de uma compensação equivalente às perdas sofridas. Analisando a partir das normas jurídicas tributárias, a autora conclui que a medida, além de violar o princípio da capacidade contributiva vai de encontro com toda a política de universalização do uso do serviço público de energia elétrica pela população de baixa renda.

A TSEE é uma política social do governo complexa, devido à diversidade de características essenciais à sua implementação que abrange desde a análise de critérios da implementação, identificação dos beneficiados até a análise de resultados pretendidos pelo governo. A eficiência da política de Tarifa Social de Energia Elétrica apresenta-se de grande relevância, pois pode implicar na inclusão ou exclusão de um grande número de famílias no mercado de consumo de energia elétrica (TAVARES, FERREIRA; DIAS, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão de literatura é uma ferramenta útil para fornecer explicações sobre o movimento das políticas, apontar o estado atual, e identificar os principais desafios a serem enfrentados em um percurso de aperfeiçoamento. Ao longo deste trabalho (re)visitamos os instrumentos normativos que orientaram o nascimento, o desenvolvimento e a regulação da política de Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) no Brasil. Assim, como realizamos uma revisão integrada da literatura com artigos, dissertações, trabalho de conclusão de curso e um relatório do TCU que cooperaram teoricamente e conceitualmente com a TSEE e seus



potenciais desdobramentos. O objetivo foi compreender a evolução e contribuição da tarifa social enquanto ferramenta de democratização e universalização da energia elétrica.

A TSEE é uma política abrangente que parte obrigação da universalização do acesso, oferecendo o serviço a grupos de consumidores com insuficiência de renda para arcar com as tarifas plenas. Atualmente, existem 9.751.386 milhões de unidades consumidoras classificadas como Baixa Renda, o que representa 12,54% das unidades consumidoras residenciais do Brasil.

Os trabalhos revisados revelam que existe uma diversidade no escopo da pesquisa, sobre tarifa social de energia elétrica. A revisão de literatura acerca da Tarifa Social de Energia Elétrica mostra que alguns trabalhos são desenvolvidos tomando por base a legislação e regulamentação com uma abordagem temporal maior como é o caso de Tavares (2003). Outros focam em aspectos específicos como Torquato (2013) que analisou a incidência do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no consumo das residências classificadas em baixa renda e beneficiária da TSEE.

Valente (2013) propôs uma sistemática de única faixa de consumo gratuito. Todos os trabalhos são importantes por contribuírem com a expansão da literatura referente à TSEE. De uma forma geral, os trabalhos mostram que existe um importante avanço da política pública de energia elétrica no âmbito nacional, materializado por um constante refinamento dos critérios de elegibilidade da política, mas que ainda melhora continuamente, enfrentando gargalos ainda presentes.

A revisão também aponta lacunas da literatura no tocante a uma abordagem mais integral, que conecte os elos que sustentam a política, se fazendo importante ainda, analisar a satisfação do beneficiário diante desse instrumento de universalização do acesso à energia elétrica, estudos comparativos com políticas semelhantes a TSEE em outros países podem contribuir com a literatura da política de energia. As lacunas aqui identificadas podem ser



entendidas como sugestão para pesquisas futuras, são enfoques que completam o entendimento da política e aperfeiçoamento da TSEE.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. C.; CHAGAS, M.; MENDONÇA, R. O Papel das tarifas de energia elétrica na queda da desigualdade de renda no Brasil. **XXXV Encontro Nacional de Economia-ANPEC**, Recife, 2007.

ANEEL. Portaria nº 437, de 03 de Novembro de 1995. **Agência Nacional de Energia Elétrica**, 1995. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt1995437.pdf>>. Acesso em: 15 Março 2020.

ANEEL. Portaria Interministerial nº 630, de 8 de Novembro de 2011. **Agência Nacional de Energia Elétrica**, 2011. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/pri2011630.pdf>>. Acesso em: 15 Março 2020.

ANEEL. **Relatórios Tarifa Social de Energia Elétrica. Agência Nacional de Energia Elétrica, 2020**. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/indicadores-da-distribuicao>>. Acesso: 23/06/2020.

BRASIL. Lei nº 10.438, de 26 de Abril de 2002. **Planalto Federal**, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10438.htm>. Acesso em: 10 Março 2020.

BRASIL. Lei nº 12.212, de 20 de Janeiro de 2010. **Planalto Federal**, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm>. Acesso em: 15 Março 2020.



BRASIL. Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011. **Planalto Federal**, 2011. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7583.htm>.

Acesso em: 15 Março 2020.

BRASIL. Decreto Nº 7.891, de 23 de Janeiro de 2013. **Planalto Federal**, 2013. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7891.htm>.

Acesso em: 22 Junho 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 118/1999. **Diário da Câmara dos Deputados**,
1999. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02DEZ1999SUPVOLI.pdf#page=360>>.

Acesso em: 15 Março 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 1946 de 1999. **Câmara dos Deputados**, 1999.
Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1921&intAnoProp=1999&intParteProp=10#/>>. Acesso em: 15 Março 2020.

CAMPELO, V.; VILAÇA, M. V.; SOUTH, H. G. **Verificação se os critérios de implementação da Tarifa Social beneficiam efetivamente as famílias de baixa renda**. (Relatório de auditoria TC 014.698/2002-7). Tribunal de Contas da União. Brasília. 2003.

DE PAULA, J. C. **O uso do cadastro único: uma análise a partir dos programas tarifa social de energia elétrica e telefone popular** (Monografia). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2013.



FRANÇA, C. A. A. **Programas sociais em empresa estatal de serviço público. (Dissertação)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

SECCHI, L. **Políticas Públicas conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENADO FEDERAL. Parecer sobre o PLS nº 118/99. **Senado Federal**, 1999. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4667860&ts=1548948281130&disposition=inline>>. Acesso em: 15 Março 2020.

TAVARES, L. M. **Análise e Evolução da Tarifa Social de Energia Elétrica no Brasil, 1985/2002. (Dissertação)**. São Paulo: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2003.

TAVARES, M. L.; FERREIRA, E. C.; DIAS, J. A. S. Análise do Emprego do Critério "Padrão de Moradia" na Concessão da Tarifa Social de Energia Elétrica. **SciELO**, Campinas, 2006. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000022006000100011&script=sci_arttext&tlng=pt>.

TORQUATO, A. A inconstitucionalidade da incidência do ICMS na tarifa social de energia elétrica: uma análise com base na regra-matriz de incidência. **Anais Brazil Energy Frontiers.**, São Paulo, Outubro 2013. Disponível em: <http://www.brazilenergyfrontiers.com/media/historico/Anais_Frontiers_2013_05.pdf>.



VALENTE, J. A. I. **Nova Sistemática de Aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica:** uma análise para se evitar a suspensão total do fornecimento, reduzir custos e aprimorar procedimentos (Dissertação). Brasília: Universidade de Brasília (UNB) - Departamento de Economia, 2013.